



Hedery Manuel Mendes Cabral

**A regulação da comunicação social: auto ou hetero-
regulação?**

Mestrado em Direito
Ciências Jurídico-Políticas

Trabalho realizado sob a orientação da Prof. Doutora Luísa Neto

Julho de 2011

ÍNDICE

ÍNDICE.....	2
RESUMO / ABSTRACT	3
LISTA DE ABREVIATURAS	4
INTRODUÇÃO	5
CAPÍTULO I - DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO À LIBERDADE DE IMPRENSA	6
I.1. LIBERDADE DE EXPRESSÃO	6
I.2. DIREITO À INFORMAÇÃO	8
I.3.A LIBERDADE DE IMPRENSA	11
I.4. A CONFIGURAÇÃO DO 4º PODER COMO PRINCIPAL MEIO DE FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA E CONTROLO DO PODER POLÍTICO	15
CAPÍTULO II – A NECESSIDADE DE REGULAÇÃO	17
II.1. DAS FALHAS DO MERCADO À SALVAGUARDA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	17
II.2. AS SITUAÇÕES DE CONFLITO ENTRE A LIBERDADE DE IMPRENSA E OUTROS DIREITOS FUNDAMENTAIS	22
II.2.1. EM ESPECIAL, A RESERVA DE VIDA PRIVADA.....	23
II.2.2.EM ESPECIAL, O DIREITO À HONRA, AO BOM NOME E REPUTAÇÃO.....	25
II. 2.3.EM ESPECIAL, O DIREITO À IMAGEM	30
II.2.4. EM ESPECIAL, A SALVAGUARDA DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....	31
II.2.5. EM ESPECIAL, A PROTECÇÃO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE	32
II.3. A PONDERAÇÃO DOS CONFLITOS DE DIREITOS COMO FUNDAMENTO DE REGULAÇÃO	36
II.4. FORMAS DE REGULAÇÃO	37
II. 5. BREVE REFERÊNCIA A MODELOS COMPARADOS DE REGULAÇÃO	42
CAPÍTULO III - A REGULAÇÃO EM PORTUGAL	44
III.1. A HISTÓRIA DA REGULAÇÃO EM PORTUGAL	44
III. 2. A ENTIDADE REGULADORA DA COMUNICAÇÃO SOCIAL	48
CONCLUSÃO	51
BIBLIOGRAFIA	58

RESUMO

O relevante papel que a comunicação social desempenha na sociedade moderna e a grande influência que exercem sobre os públicos, conglobando um feixe de direitos e implicando a restrição de outros, obrigou os Estados a produzir abundantes legislações visando enquadrar e dar respostas aos problemas suscitados. É aqui que se situa o epicentro de toda a tarefa regulatória que visa de uma forma geral assegurar o acatamento das funções que cabem à comunicação social em concatenação com o respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos.

ABSTRACT

The relevant role that social communication plays in the modern societies is a big one and the influence that it exercise upon the public is as large as the its role, gathering together a great number of rights and implying a restriction of many other, compelling the governments to make out abundant legislation with the preoccupation of framing and give adequate answers to the problems arisen by this. The heart of the legislator process, which aims to secure that social communication performs the functions assigned to it, regarding the required respect of the citizen's fundamental rights is, therefore, to be found here.

LISTA DE ABREVIATURAS

AACS- Alta Autoridade para Comunicação Social

AR – Assembleia da República

BBC - *Broadcasting Complaints Commission*

CC- Código Civil

CSA - *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*

CP- Código Penal

CRP – Constituição da República Portuguesa

CI- Conselho de Imprensa

CCS – Conselho de Comunicação Social

EJ- Estatuto dos Jornalistas

ERC – Entidade Reguladora da Comunicação Social

OFCOM - *Office Communications*

PGR – Procuradoria-Geral da República

RTP – Rádio e Televisão de Portugal

SIC – Sociedade Independente de Comunicação

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TVI – Televisão Independente

INTRODUÇÃO

Num trabalho virado para a regulação da comunicação social nada é mais pertinente do que começar o tratamento do tema pelos direitos que constituem os alicerces da própria comunicação social. Enquanto direito fundamental, a liberdade de expressão - com as suas raízes assentes na Grécia antiga - é a pedra angular de todos os direitos e liberdade comunicativas, sendo o «primeiro do conjunto dos direitos fundamentais concorrentes em matéria de liberdade e direitos de expressão»¹ que a CRP consagra. «A liberdade de expressão não é só historicamente das primeiras: é-o logicamente»². De facto, é através dessa liberdade que se permite a todos os Homens manifestarem livremente as suas ideias e opiniões e é também através dela que se concretizam as liberdades civis e políticas.

No século XV, a invenção da tipografia por Gutenberg operou aquela que foi uma das maiores revoluções na transmissão das ideias e da comunicação a nível mundial. No século XVIII, sob influxo das ideias iluministas surgem as primeiras consagrações legais da imprensa que se estendeu gradualmente ao longo do tempo até se perfilhar como um Direito. «A constituição portuguesa, por via das suas sucessivas revisões, tem vindo a edificar e a consolidar uma sociedade aberta, assente na autonomia individual, na voluntariedade da interacção comunicativa e na existência de uma estrutura policêntrica de comunicação social, condição fundamental de uma opinião pública autónoma, sendo que esta é uma garantia substantiva da democracia.»³

O relevante papel que a comunicação social desempenha na sociedade moderna e a grande influência que exercem sobre os públicos, conglobando um feixe de direitos e implicando a restrição de outros, obrigou os Estados a produzir abundantes legislações visando enquadrar e dar respostas aos problemas suscitados. É aqui que se situa o epicentro de toda a tarefa regulatória que visa de uma forma geral assegurar o acatamento das funções que cabem à comunicação social em concatenação com o respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos.

¹ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa - Anotada*, Volume I, artigos 1 a 107, Coimbra Editora, 2007, p. 571.

² Paulo Ferreira da Cunha, *Sociedade da informação e Estado de Direito Democrático, Direito à informação ou deveres de protecção informativa do Estado*, Revista da FDUP, Edição comemorativa dos dez anos da FDUP, Coimbra Editora, 2006, p. 633.

³ Gomes Canotilho e Jónatas Machado, *Reality shows e liberdade de programação*, Coimbra Editora, 2003, Colecção Argumentum, 12, p. 101.

CAPÍTULO I - DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO À

LIBERDADE DE IMPRENSA

I.1. LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Quando nos referimos à ideia da “informação” a tendência é fazer equivaler tal conceito aos factos noticiosos decorrentes da actualidade do dia-a-dia ou com mais alguma abrangência a dados do âmbito restrito a certos grupos ou categorias de sujeitos. Pese embora esses factos e dados se enquadrarem na noção da informação o seu âmbito de delimitação é bem maior. A informação que aqui nos interessa deriva da sua consagração enquanto liberdade ou nos direitos de liberdade, tal como, a liberdade de expressão, liberdade de pensamento, liberdade de imprensa, o direito à informação, etc. Assim, a ideia de informação de que aqui se trata, é aquela que através da comunicação social se destina atingir o maior número de sujeitos possíveis.⁴

A consagração dos direitos e liberdades a que nos vimos referindo constitui um corolário do Estado de Direito em que vivemos e são essenciais para uma boa convivência social. A Constituição portuguesa (doravante CRP) consagra estes direitos na parte dos direitos liberdades e garantias, começando no art. 37.º com a regulação das liberdades e direitos de expressão e informação, em geral; no art. 38.º ocupando-se desses direitos quando exercidos através da imprensa e demais meios de comunicação de massa; prevendo no art. 39.º um órgão independente de garantia desses direitos e finalmente, garantindo no art. 40.º o direito de antena. Para além de a CRP começar com a consagração desses direitos fundamentais relativos à liberdade de expressão, informação e comunicação social (imprensa em sentido lato) pela liberdade de expressão, a doutrina⁵ tem entendido que a liberdade de expressão assume o papel de direito mãe de onde se autonomizam as demais liberdades.

Como já o dissemos, a liberdade de expressão está consagrada no art. 37.º da CRP e segundo este preceito *«todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio»*. Atendendo a esta disposição a liberdade de expressão é primeiramente um direito universal, comum a *«todas as*

⁴ Adapte-se aqui o conceito de informação como “tratamento ordenado e inteligível de dados de utilidade social, tendo em vista a sua transmissão através de um discurso articulado”, nas palavras de Jónatas Machado, *Liberdade de Expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002, p. 473.

⁵ Jónatas Machado, *idem*, ob.cit., p. 416; vejam-se ainda Domingos Soares Farinho, *Intimidade da Vida Privada e Media no Ciberespaço*, Coimbra, Almedina 2006, p. 21, e Gomes Canotilho e Jónatas Machado, *“Reality Shows” e liberdade de programação*, ob.cit., 2003, p.13.

pessoas», aproveitando todos os cidadãos (art.13.º e art.15.º da CRP); por outro lado, a liberdade de expressão é um direito vitalmente ligado à liberdade de pensamento uma vez que ele está orientado para a expressão e divulgação desta. Neste sentido, consiste a liberdade de expressão no direito de todos os Homens decidirem em exprimir ou não exprimir o seu pensamento sem que daí possa extrair-se quaisquer consequências e por qualquer meio – **sentido positivo**; e o direito de não serem impedidos de o exprimirem quando assim o decidem - **sentido negativo**.

A liberdade de expressão supõe a liberdade de pensamento, não obstante, a não exteriorização desta última parecer não ter relevância para o Direito. Por outro lado encontra-se a liberdade de expressão intimamente ligada à liberdade de informação e de imprensa, uma vez que só é possível a concretização do *direito de informar e de ser informado* e a divulgação da informação em massa se garantida estiver a liberdade de expressão.

Facilmente se percebe, neste sentido, que corolário da liberdade de expressão é a proibição da censura que incide, enquanto garantia institucional, sobre aquela permissão normativa específica. Quer na modalidade de censura *prévia*, i.e., anterior à expressão ou informação originária que assenta na desconfiança dos males que a divulgação de um pensamento ou de uma informação poderiam desencadear, quer na modalidade da censura *a posteriori*⁶; o certo é que durante séculos a liberdade de expressão foi condicionada em vários sistemas por regimes que tinham por objectivo impedir a divulgação de informações ou opiniões que pudessem ofender os governos ou os valores da sociedade. Diversamente, o actual regime constitucional assenta no reconhecimento da liberdade, consagrando expressamente no n.º2 do artigo 37.º, a proibição ampla da censura (*«qualquer tipo ou forma»*) abarcando deste modo tanto a censura prévia com a posterior . A consagração expressa da proibição da censura não pode ser confundida com o pressuposto de ser a liberdade de expressão um direito absoluto, já que esta “tem ou pode ter limites que a lei considera necessários à salvaguarda de outros princípios e liberdades, protegidos constitucionalmente, tais como o direito ao bom nome e reputação, à privacidade, à ordem pública, e à propriedade privada”.⁷

⁶ Vejam-se Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa - Anotada*, ob.cit, p. 574.

⁷ Luísa Neto, *Relatório com o programa, os conteúdos e os métodos de ensino da disciplina de “Direito da comunicação social”*, obra não publicada na totalidade, facultada pela Autora, Dezembro de 2009, p. 99.

I.2. DIREITO À INFORMAÇÃO

O direito à informação tal como consagrado na CRP, em sentido amplo (art. 37.º), comporta três subprincípios que tomam o indivíduo como nó górdio – *o direito de informar, de se informar e de ser informados*.

Dito de outro modo, trata-se de um direito de transmitir (liberdade de emissão de conteúdos), de procurar (acesso aos dados por acção própria) e de receber informações. Apesar deste direito ter um âmbito normativo bastante próximo da liberdade de expressão⁸, comungando todos do mesmo princípio e valor da liberdade⁹, sendo ambos elementos fundamentais na formação da opinião pública e possibilitadores da participação democrática dos cidadãos são, contudo, realidades muito distintas.

Assim, o direito de informar consiste na liberdade de transmitir ou comunicar informações a outrem, de as difundir sem impedimentos. Este direito está intimamente relacionado com a liberdade de imprensa e com os direitos dos jornalistas e atendendo ao âmbito normativo da liberdade de expressão, ele assume o sentido negativo.

Já o segundo subprincípio – o direito de se informar - consiste na recolha de informação que corresponde a um direito absoluto de procurar e recolher informação tendo como contrapartida, do lado do sujeito passivo, um dever geral de respeito e de não impedimento¹⁰. Trata-se da impossibilidade de impedir qualquer cidadão de se informar, embora possa haver restrições à recolha de certas informações (v.g. arquivos secretos dos serviços de informação)¹¹. Corolário deste direito é o princípio da administração aberta consagrada na CRP no n.º2 do art. 268.º que assegura o acesso livre aos documentos administrativos e que tem concretização procedimental no Código de Procedimento Administrativo¹².

O terceiro e último subprincípio da liberdade de informação – o direito de ser informado – consiste no direito do cidadão ser mantido adequada e verdadeiramente informado. Corolário deste princípio é, aliás, o direito de acesso dos jornalistas às fontes de informação¹³. Para que esta função seja cumprida de modo adequado é indispensável que o

⁸ Neste sentido, Jónatas Machado, *Liberdade de Expressão....*, ob. cit., p. 474 e Luís Brito Correia, *Direito da Comunicação Social*, Volume I, Almedina, 2000, p. 627.

⁹ Paulo Ferreira da Cunha, *Sociedade da Informação e Estado de direito democrático, Direito à informação ou deveres de protecção informática do Estado*, ob.cit., p. 640.

¹⁰ Luís Brito Correia, *Direito da Comunicação Social*, ob.cit., p. 629.

¹¹ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, ob.cit., p. 573.

¹² Jónatas Machado, *Liberdade de Expressão....*, ob.cit., p.555.

¹³ Aberto Arons de Carvalho, António Monteiro Cardoso, João Pedro Figueiredo, *Direito da comunicação social*, 2.ª edição revista e aumentada, Casa das Letras, 2005, p. 108.

jornalista não se limite à informação que lhe é oferecida, procurando as suas próprias fontes de informação de modo a assegurar informações rigorosas e poder confrontar aquelas informações, mas para isso é necessário que lhes sejam facultados as fontes de informação. O EJ¹⁴ no seu art. 8.º consagra que o acesso dos jornalistas às fontes de informação é assegurado pelos órgãos da administração pública, *«pelas empresas de capitais total ou maioritariamente públicos, pelas empresas controladas pelo Estado, pelas empresas concessionárias de serviço público ou do uso privativo ou exploração do domínio público e ainda por quaisquer entidades privadas que exerçam poderes públicos ou prossigam interesses públicos, quando o acesso pretendido respeite a actividades reguladas pelo direito administrativo»*.

Se perguntarmos sobre quem recai o dever de assegurar este direito, e nele pensarmos como uma efectivação de direitos fundamentais (liberdade de expressão, de pensamento, de informação, de imprensa) ou ainda como forma de permitir a realização plena dos cidadãos, como um meio para “a descoberta da verdade, do bem e da justiça, da crítica e a denúncia de erros para uma melhor participação na vida política e social”¹⁵, estamos certos de que a responsabilidade caberá ao Estado que deverá monitorizar os órgãos de comunicação social (aliás nos termos dos art. 38.º e 39.º da CRP).

A liberdade de expressão pode ser manifestada por qualquer meio, desde que este se mostre idóneo a transmitir a informação. No final do século passado a discussão sobre a liberdade de expressão mudou um bocado de figurino, deixando de incidir apenas sobre a palavra falada ou a palavra escrita nos jornais para abranger, também, os novos tipos de meios de comunicação. Nas últimas décadas, várias correntes do pensamento social tem convergido na noção de que as sociedades entraram numa fase nova do seu desenvolvimento e a razão desse desenvolvimento é a utilização das tecnologias da informação e da comunicação. A sociedade hoje é sobretudo comunicação, e muito por causa da internet que, “evidentemente com todos os seus malefícios residuais, que são também os existentes no mundo não virtual, é a mais expressiva forma de liberdade de comunicação”¹⁶. É no seio da internet que surgiram as novas tendências de comunicação, tais como, v.g., as redes sociais e a blogosfera. Essas novas tendências de comunicação constituem espaços virtuais onde os seus utilizadores estabelecem ligações entre eles partilhando todo o tipo de informações. Um caso fulgente desses novos tipos de comunicação é o dos *weblogues*, da qual vamos de seguida fazer uma

¹⁴De acordo com a alteração introduzida pela Lei n.º 64/2007, de 6 de Novembro e respectiva Declaração de rectificação n.º 114/2007.

¹⁵Luís Brito Correia, *Direito da Comunicação Social*, ob.cit., p. 474.

¹⁶Paulo Ferreira da Cunha, *Sociedade da informação e Estado de Direito Democrático, Direito à informação ou deveres de protecção informativa do Estado*, ob.cit, p. 629.

pequena análise. “Os *weblogues* são espaços pessoais e interpretativos, marcados, em simultâneo, pela subjectividade e por um certo grau de responsabilização”¹⁷, onde os seus utilizadores podem livremente disponibilizar para a partilha as suas ideias e opiniões. Esse tipo de ferramentas é de fácil utilização, não sendo necessários avançados conhecimentos técnicos, e conjugam uma estrutura formal rígida como a possibilidade de abertura a um grande número de conteúdos¹⁸. Os blogues constituem um meio onde os seus utilizadores podem exprimir e divulgar livremente o seu pensamento sem consideração de fronteiras, gozando o impedimento de censura previsto no art. 37.º da CRP. Esse tipo de comunicação tem assumido alguma interactividade com os *media*.¹⁹

Se a liberdade de expressão, como ficou dito anteriormente, é pressuposto de todas as outras liberdades comunicativas, surgindo como consequência da liberdade de pensamento e instrumento inerente ao exercício das demais liberdades (liberdade de opinião, informação)²⁰, resulta óbvia a respectiva natureza de garantia do pluralismo de expressão que constitui “um dos três pilares do Estado”²¹ sendo inclusive limite material de revisão (alínea i) do art. 288.º da CRP). O conceito de pluralismo requer variedade, diferença e diversidade de expressões e correntes de opinião, mas também exige o respeito por essas diferenças. “O pluralismo vertido nos artigos 2.º e 288.º da CRP é hoje mais abrangente do que no domínio estritamente político, abarcando por isso a sociedade em geral”.²² O pluralismo na comunicação social poderá ser interno, correspondendo ao confronto de opiniões dentro de um determinado órgão de comunicação social, ou externo quando o confronto de opiniões resulta da própria pluralidade de órgãos de comunicação social existentes no sistema.²³

Afirmadas a liberdade de expressão e informação - e o pluralismo de expressão -, podemos passar a falar na liberdade de imprensa intimamente ligada àquelas referidas liberdades.

¹⁷ Luís António Santos, *Weblogues em Portugal, análise exploratória dos efeitos de um novo formato no jornalismo*, Casos em que o Jornalismo foi Notícia, Campo das Letras, p. 208.

¹⁸ Luís António Santos, *idem*, ob.cit., p. 214.

¹⁹ “Os políticos recorrem, cada vez mais, ao formato *weblogue* para tecerem comentários sobre a vida interna dos seus partidos e, nalguns casos, citações directas são reproduzidas pelos *media* no contexto da sua produção noticiosa”, vejam-se Luís António Santos, *idem*, ob.cit., p. 217.

²⁰ Luísa Neto, *Relatório com o programa, os conteúdos e dos métodos de ensino da disciplina de “Direito da Comunicação Social”*, ob.cit., p. 99.

²¹ “A par da soberania popular e do respeito pelos direitos e liberdades fundamentais”, em AACCS, Colóquio *O Pluralismo na Comunicação Social*, org. Alta Autoridade para a Comunicação Social, 1992.

²² Luísa Neto, *Relatório com o programa, os conteúdos e dos métodos de ensino da disciplina de “Direito da Comunicação Social”*, ob.cit., p. 23.

²³ Veja-se Aberto Arons de Carvalho, António Monteiro Cardoso, João Pedro Figueiredo, *Direito da comunicação social*, ob.cit., p. 163.

I.3.A LIBERDADE DE IMPRENSA

A liberdade de imprensa na história é relativamente antiga²⁴, tendo sido consagrada na Declaração de Direitos de Virgínia que proclamou que, “[A] liberdade de imprensa é um dos grandes baluartes da liberdade e nunca deve ser restringida por governo despóticos,”²⁵ e também, na primeira emenda da constituição dos Estados Unidos ainda hoje em vigor.²⁶ Em Portugal a liberdade de imprensa chegou com a instauração do liberalismo da qual saiu a primeira lei sobre a protecção deste direito, em 1821. Apesar de desde então a liberdade de imprensa ser uma realidade na sociedade portuguesa, ela foi sempre inconstante, oscilando entre períodos de liberdade e de censura; foi assim durante o período da monarquia constitucional²⁷ e durante a I República²⁸. Também durante o Estado Novo²⁹ a censura prévia consistia com a imposição de uma autorização prévia para a fundação de jornais que consistia na apreciação da “idoneidade intelectual e moral dos responsáveis e da prova de meios financeiros suficiente”. Assim, a liberdade de imprensa apenas atinge a sua real efectivação com a CRP de 1976.

A liberdade de imprensa, sendo institucionalizada pela liberdade de expressão e de informação e compartilhando o regime destas, não deixa de ser um direito autónomo, autonomizando-se através da “forma institucionalizada como se procede à difusão da informação, i.e., a forma de expressão – através da comunicação social (*critério formal*), e a natureza e conteúdo da informação (*critério material*)”³⁰.

²⁴ A liberdade de imprensa foi pela primeira vez proclamada em 1766, na Suécia.

²⁵ Luís Brito Correia, *Direito da Comunicação Social*, ob.cit, p. 139.

²⁶ Nos termos de tal emenda, «O congresso não fará nenhuma lei restritiva da liberdade de palavra ou de imprensa»

²⁷ Como exemplo, podemos indicar a tal primeira lei da liberdade de imprensa de 1821, posteriormente consagrada na primeira Constituição de 1822. No entanto, decorrido apenas um ano, veio a (res)estabelecer-se a censura à liberdade de imprensa com o triunfo da vilafrancada que pôs fim ao regime constitucional. Em finais 1826 a carta constitucional volta a consagrar a liberdade de imprensa que será aniquilada com a tomada do poder por D. Miguel em 1828.

²⁸ Uma das primeiras medidas tomadas depois da implantação da República foi a revogação da lei repressiva de imprensa de 1907 e a publicação de uma nova lei de imprensa que garantia a sua liberdade, em 1910, só que dois anos mais tarde devido ao clima de turbulência política e social e a declaração do estado de sítio em Lisboa criou-se uma nova lei (de 9 de Julho de 1912) que representou um retrocesso ao atribuir as entidades judiciais, administrativas e policiais poderes para apreender publicações com bases em motivos vagos.

²⁹ Apesar de garantir a liberdade de expressão de pensamento, a Constituição de 1933 remetia a sua regulamentação para leis especiais que deviam “impedir preventivamente ou repressivamente a perversão da opinião pública na sua função de força social” o que constituía uma cobertura constitucional para a censura na imprensa.

³⁰ Vejam-se Domingos Soares Farinho, *Intimidade da vida privada e media no ciberespaço*, ob.cit, p. 27, e Vital Moreira e Gomes Canotilho, *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, ob.cit., p. 581.

Tendo em conta esses dois elementos distintivos chegaremos à distinção doutrinária da liberdade de imprensa em sentido estrito e em sentido amplo.

A liberdade de imprensa em sentido estrito assenta no critério formal e material. Assim, a liberdade de imprensa em sentido estrito seria a imprensa escrita (livros, revistas, jornais), trabalhada por profissionais de informação – jornalistas (critério formal), e de acordo com o critério material, a comunicação tinha que revestir determinada natureza “(por ex., informação política, ideológica e cultural)”³¹.

Já a liberdade de imprensa em sentido amplo correspondia a qualquer meio de comunicação social, (radiodifusão, radiotelevisão, imprensa escrita, etc.), independentemente da natureza ou conteúdo da informação.

De acordo com esta distinção, a liberdade de imprensa na CRP, consagrada no art. 38.º, sob a significativa epígrafe “*Liberdade de imprensa e meios de comunicação social*”, parece ser a de uma liberdade de imprensa em sentido amplo, uma vez que a CRP se refere à imprensa escrita e a meios de comunicação audiovisuais, não dando prevalência a nenhuma forma de expressão da informação (critério formal) nem fazendo nenhuma referência ao conteúdo que a informação deve revestir (critério material). Apenas com recurso ao critério formal (informação divulgado só pela imprensa escrita ou conjugado com meios audiovisuais) poderíamos classificar a noção constitucional de liberdade de imprensa em sentido amplo, referindo a rádio difusão e a radiotelevisão³².

O conceito de imprensa não é constitucionalmente definido em termos demasiadamente precisos, encontrando-se constitucionalmente pressuposto, estendendo o seu âmbito de protecção desde a actividade de recolha de informação, tratamento e sua divulgação. A doutrina e a jurisprudência constitucional assinalam-lhe importantes funções no domínio da dinamização da circulação da informação, da formação da opinião pública e da vontade política, na medida em que assegura uma rápida e massiva circulação da informação e a representação de diferentes ideias e opiniões³³.

Assim, podemos dizer que a liberdade de imprensa prevista no art. 38.º é um verdadeiro complexo ou constelação de direitos e liberdades, abrangendo, v.g., o direito de criar órgãos de comunicação, direitos dos jornalistas dentro daqueles, direitos dos próprios órgãos de comunicação, etc.³⁴

³¹ Domingos Soares Farinho, *Intimidade da vida privada e media no ciberespaço*, *idem*, ob.cit., p. 27.

³² Domingos Soares Farinho, *ibidem*, ob.cit., p. 28.

³³ Jónatas Machado, *Liberdade de Expressão...*, ob.cit., p. 504.

³⁴ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, ob.cit., p.580.

De facto, as primeiras especificações da liberdade de imprensa consagrada na CRP são os direitos dos jornalistas (alíneas a) e b) do n.º2 do art. 38.º), liberdade de expressão e criação dos jornalistas e o direito de intervirem na orientação editorial dos respectivos órgãos de comunicação social. O primeiro deste direito consubstancia a chamada *liberdade interna de imprensa* em sentido estrito que suscita o problema de conciliação da liberdade de expressão do jornalista com o direito de propriedade do órgão de comunicação social.³⁵ Esta liberdade de expressão não confere ao jornalista o direito de ver publicados todos os seus artigos nem protege quaisquer desvios ao carácter informativo que os seus trabalhos devem servir, em todo o caso, a lógica principal de optimização dos direitos em confronto obriga a que se procure salvaguardar o conteúdo essencial destes direitos. O objectivo fundamental consiste em permitir que o jornalista esteja à vontade para comunicar o que de acordo com a sua consciência ética e deontológica entender que deve ser comunicado³⁶.

O direito de intervenção dos jornalistas na orientação editorial dos órgãos de informação não significa o direito ao *controlo de gestão da empresa* que é um direito que cabe a todos os trabalhadores (alínea b) do n.º5 do artigo 54.º da CRP). A CRP não especifica em que consiste esta participação embora, se adiante que para que tenha algum alcance útil, aquela se deva traduzir na “participação da designação do director do órgão de comunicação e na definição da linha editorial ou orientação editorial”³⁷.

Corolário desta liberdade de imprensa é também o direito à livre fundação de jornais ou de outras publicações, “*independentemente de autorização administrativa, caução ou habilitação prévia*” (alínea c) do artigo 38.º CRP).

De facto, recorde-se que sendo a liberdade de imprensa uma qualificação da liberdade de expressão, ela compartilha a proibição da censura consagrado no n.º2 do art. 37.º, já que a colocação da proibição da censura no artigo respeitante à liberdade de expressão e informação e não no artigo referente a liberdade de imprensa, significa que a proibição constitucional é de âmbito geral que se coaduna com os princípios básicos de um Estado Democrático que exige “a participação efectiva e esclarecida dos cidadãos nos órgãos, nas decisões e no controlo do poder” e a defesa do pluralismo e garantia da liberdade de imprensa.

Contudo, a CRP vai ainda mais longe na defesa da autonomia da liberdade de imprensa, consagrando alguns princípios de garantia desse direito. Neste âmbito, e de maneira

³⁵ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *ibidem*, ob. e loc.cits.

³⁶ Jónatas Machado, *Liberdade de Expressão ...*, ob.cit., pp. 545 ss.

³⁷ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, ob.cit., p. 582.

a não desviar dos objectivos deste trabalho serão analisados apenas o princípio da independência perante o poder político e o poder económico³⁸.

Tanto a defesa da independência perante o poder político e o poder económico visa assegurar que as informações divulgadas na comunicação social sejam verdadeiras, rigorosas e isentas³⁹. Nos termos do n.º4 do art. 38.º da CRP, «*O Estado assegura a liberdade e a independência dos órgãos de comunicação social perante o poder político e o poder económico (...)*»; no primeiro caso, isso implica o impedimento de intromissões por parte do Governo e dos poderes públicos nos órgãos de comunicação social, evitando as possibilidades de influenciar ou manipular as informações divulgadas, assegurando a igualdade de tratamento dos órgãos de comunicação independentemente da sua orientação editorial, proibindo a discriminação nos apoios públicos, nomeadamente, nas regalias, subvenções e isenções concedidas,⁴⁰ garantindo, assim, de uma forma geral a liberdade de expressão e de informação e a participação dos cidadãos no controlo dos poderes políticos. No segundo caso, para além da lógica da influência sobre a informação visa-se também a “protecção dos consumidores contra manipulações, mais ou menos subtis, em defesa dos interesses económicos dos grandes empresários, bem como a defesa da concorrência.”⁴¹ “A censura económica, a censura dos grupos proprietários dos jornais pode ser mais prejudicial que a censura do Governo. Esta norteia-se por critérios mais de acordo com o interesse colectivo; aquela subordina-se apenas às necessidades e vantagens dos capitalistas que manipulam os *media*”⁴². Igual tarefa cabe também ao órgão administrativo de regulação da comunicação social (alínea c) do n.º1 do art. 39.º da CRP).

Posto isso, torna-se evidente a sequência entre a liberdade de expressão e informação, assim como entre o pluralismo e a liberdade de imprensa (comunicação social), mas também uma ideia de complementaridade entre eles. A liberdade de expressão é orientada para a expressão de pensamentos e factos, quer do indivíduo, quer de terceiros, sendo ela mais abrangente que a liberdade de informação e de todas as outras liberdades comunicativas. Enquanto a liberdade de informação se orienta para a divulgação de informações que tenham relevância ou interesse social, para além de abarcar esse tipo de informações, a liberdade de

³⁸ Sobre o princípio da transparência, da especialidade e da não concentração das empresas de comunicação social, vejam-se Luís Brito Correia, *Direito da Comunicação Social*, ob.cit., pp. 264 ss, e Aberto Arons de Carvalho, António Monteiro Cardoso, João Pedro Figueiredo, *Direito da Comunicação Social*, ob.cit, pp. 154 ss.

³⁹ Cfr. Luís Brito Correia, *Direito da Comunicação Social*, ob.cit., p. 264.

⁴⁰ Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, ob.cit., p. 585.

⁴¹ Luís Brito Correia, *Direito da Comunicação Social*, ob.cit., p. 272.

⁴² Francisco Pinto Balsemão *apud* Luís Brito Correia, *idem*, ob. e loc.cit.

expressão pode contentar-se com a simples exteriorização do estado de espírito de um indivíduo. Assim, da liberdade de expressão e informação à liberdade de imprensa, como forma de garantir a ideia do pluralismo de expressão, é necessário assegurar o confronto das diversas correntes de opinião e a liberdade da comunicação social, formando a opinião pública e permitindo o controlo dos poderes públicos, consubstanciando assim uma exigência do sistema democrático, dando jus a soberania popular deste regime. De acordo com esta perspectiva, os meios de comunicação social devem ser protegidos, na sua autonomia institucional e funcional, enquanto desempenhando um papel de *cão de guarda* ao serviço dos cidadãos, vigiando as diferentes instâncias do poder político, numa posição intermédia entre estas e a publicidade crítica⁴³. É neste contexto que se fala dos meios de comunicação social como *quarto poder*, apostando no controlo e responsabilização pública dos poderes legislativos, executivo e judicial, como veremos mais a frente.

I.4. A CONFIGURAÇÃO DO 4º PODER COMO PRINCIPAL MEIO DE FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA E CONTROLO DO PODER POLÍTICO

A origem da expressão «*quarto poder*» remonta ao século XIX e, ao que parece, foi utilizado pela primeira vez na Inglaterra por um escritor que chamou «quarto poder» não à imprensa, mas sim a um jornalista da época particularmente temido pela sua capacidade de panfletário. Esta ideia do *quarto poder* começou a ser associada a imprensa quando na Itália, reportando-se a crise política que se vivia do país, referiu-se a *quarta fraqueza*, em razão da perda da credibilidade e do prestígio da qual incorria em especial o jornalismo televisivo⁴⁴.

A aceitação da ideia do «quarto poder» acolhe a ideia do princípio democrático evidenciado na conhecida formulação de Lincoln sobre a essência da democracia, «*governo do povo, pelo povo e para o povo*», adquirindo a democracia o sentido útil quando envolve a participação efectiva e esclarecida nos órgãos, nas decisões e no controlo do poder. Ora esta é a tarefa que cabe aos *media*. O controlo do poder político apresenta-se intimamente relacionado com a noção de autodeterminação democrática do comportamento dos poderes públicos, tendo em vista a sua conformidade com as decisões democraticamente tomadas pelos órgãos representativos dos cidadãos. A liberdade de expressão desempenha aqui um papel fundamental na formação da opinião pública, uma *conditio sine qua non* do correcto funcionamento do sistema democrático assumindo neste sentido as liberdades de

⁴³ Jónatas Machado, *Liberdade de Expressão...*, ob.cit., p. 266.

⁴⁴ Vejam-se Mário Mesquita, *Percepções contemporâneas do poder dos media, Estudos de direito da comunicação*, Almedina, 2002, p. 108

comunicação mecanismos fundamentais de crítica e controlo do exercício dos poderes públicos⁴⁵.

A ideia do *quarto poder* da comunicação social corresponde ao poder que os mesmos têm na formação da opinião da pública, no escrutínio dos actores políticos, no controlo do exercício dos poderes públicos (denunciando situações de corrupção, o livre arbítrio, a incompetência dos seus titulares, etc.), no julgamento público dos infractores deste poder, e ainda na reposição ou atenuação dos efeitos das falácias do mau exercício dos poderes públicos. Neste sentido, assume papel de destaque a televisão. Em 1995, o jornal o Público⁴⁶ convidava os seus leitores a reflectirem acerca do papel da televisão nas sociedades, principalmente nos períodos eleitorais onde a situação mudou radicalmente em comparação com o que sucedia a tempos atrás, em que os comícios, a propaganda folclórica, os folhetos nas caixas de correio, os artigos de opinião, perderam o espaço em detrimento da televisão. No seguimento do mesmo artigo sustentava-se que o trabalho desenvolvido pelos políticos, a respectiva transparência e carácter continua a ser decisivo para os eleitores no momento do voto, mas somente na medida em tais factos “passem” na televisão, porque senão os conhecimentos desses factos ficarão restritos ao conhecimento de alguns milhares de pessoas que sectorialmente têm acesso pessoal a cada uma dessas manifestações revelador do devir político, e não ao conjunto da sociedade enquanto conclusão coerente.

Se o conjunto da sociedade é politicamente formado pelo que a televisão transmite, pelas sínteses que a televisão sugere, pelas opiniões que a televisão transporta, a consequência deste novo paradigma político e institucional parece ser o extraordinário poder político dos decisores televisivos uma vez que em grande medida são eles que decidem o futuro do país.

Para além desse grande poder que a televisão exerce no mundo político, ela também funciona como meio de criação e mobilização da opinião pública na medida em que fazem chegar ao conhecimento público determinados acontecimentos em detrimento de outros supostamente menos relevantes. Como exemplo de como a televisão pode criar e mobilizar a opinião pública fala-se do efeito *living room war* em que se atribui à televisão um contributo decisivo a trazer um termo a guerra do Vietname, pelo facto de ela trazer para dentro de casa o horror da guerra.⁴⁷ A televisão hoje assume-se como o maior meio de difusão da informação e associando a particularidade da imagem a um papel de entretenimento, sem que isso implica

⁴⁵ Jónatas Machado, *Liberdade de Expressão* ob.cit., p. 266.

⁴⁶ Sebastião Lima Rego, *Televisão, eleições e democracia*, artigo publicado no Jornal Público, 23.06.1995.

⁴⁷ Luísa Neto, *Relatório com o programa, os conteúdos e dos métodos de ensino da disciplina de “Direito da Comunicação Social”*, ob.cit., pp. 38 e 39.

a perda da sua função informativa, ela transporta para dentro dos espaços familiares todo o mundo (des)conhecido e aguçando em particular o interesse e a curiosidade das crianças.

CAPÍTULO II – A NECESSIDADE DE REGULAÇÃO

II.1. DAS FALHAS DO MERCADO À SALVAGUARDA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A doutrina tem entendido que a emergência de orientações privatizadoras, a liberalização e a desregulação da economia⁴⁸ trouxeram consigo uma alteração substancial no papel do Estado. As tradicionais tarefas do Estado tais como prossecução do interesse público e o bem-estar comum, v.g., deixaram de ser prosseguidas exclusivamente pelo Estado ou entidades públicas para passaram a ser exercidas, também, por entidades privadas. Vital Moreira aponta dois traços fundamentais desse novo papel do Estado, *desintervenção do Estado na economia*, em que o papel do Estado empresário e o do Estado prestador de serviços públicos tem vindo a ser cada vez mais apagado em benefício da intervenção dos privados, passando o Estado a ser essencialmente regulador de uma economia crescentemente privada e submetida ao mercado; e a *desgovernamentalização da regulação*, onde as tarefas de regulação são cada vez mais confiadas a organismos mais ou menos separados do Governo, tornando a regulação independente da esfera política, em sentido estrito⁴⁹.

Este movimento de liberalização do mercado e da crescente intervenção dos privados na economia não pode ser entendido como o abandono da intervenção do Estado na economia, nem significa que o mercado possa ser deixado sem qualquer regulação, até porque como é sabido a economia do mercado nem sempre levou a resultados eficientes, originando falhas na sua intervenção, cabendo neste caso à regulação económica prevenir e corrigir essas falhas. Como resultado desta situação, o novo papel do Estado corresponde ao controlo e ao condicionamento do exercício das actividades de interesse público exercidos agora pelos privados. Nasce assim a função de regulação do Estado⁵⁰ e a criação de entidades de

⁴⁸ Vital Moreira e Fernanda Maçãs, *Autoridades Reguladoras Independentes, Estudo e Projecto de Lei-Quadro*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003, p.9. Vejam-se ainda Eduardo Paz Ferreira, *Ensinar Finanças Públicas numa Faculdade de Direito*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 235 e José Luís Saldanha Sanches, *A regulação: história de um conceito*, ROA, Ano 60, Lisboa, 2000, p 8.

⁴⁹ Vital Moreira e Fernanda Maçãs, *Autoridades Reguladoras Independentes*, ob.cit., pp. 9 e 10.

⁵⁰ Luís Manuel Teles De Menezes Leitão, *A responsabilidade civil das entidades Reguladoras*, disponível em <http://www.icjp.pt/estudos?page=3>

regulação essencialmente independentes do Governo. Se antes existia uma mistura entre a intervenção directa do Estado na actividade económica e as tarefas regulatórias, entende-se agora que deve haver uma separação entre a participação pública e a regulação da actividade económica. A presença de entidades públicas num mercado em que se pretende garantir uma concorrência real, implica que a entidade que dite as regras não seja o destinatário das mesmas. Se o regulador e o gestor de serviços públicos não estão separados, os organismos públicos ou as empresas encarregadas da gestão ficam numa posição de domínio podendo destorcer as regras em seu favor. A liberalização do mercado veio dar garantias de um mercado livre e concorrencial, podendo as entidades públicas manter ou não a sua posição, mas deixando de o fazer em situações de monopólio ou de domínio, respeitando desse modo as regras da concorrência⁵¹.

Em qualquer ramo de actividade, seja ela política, económica ou noutras áreas socialmente relevantes, para a regulamentação e o controlo das suas funções, poderá ser necessário recorrer aos mecanismos de regulação. A regulação tanto pode ser através de mecanismos de auto-regulação (operada pelos seus próprios agentes) ou de hetero-regulação (operada por órgãos exteriores a actividade). No campo da comunicação social, do princípio da liberdade, deveria decorrer a prevalência de auto-regulação (por via de códigos deontológicos por exemplo), contudo a complexidade dos meios e dos órgãos, os custos económicos que envolvem, a presença que neles se faz sentir da diversidade e conflitualidade ideológica, justificam também mecanismos de hetero-regulação⁵². A regulação da comunicação social pode ser *interna* – destinada a assegurar o respeito dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos em geral e o exercício dos direitos dos jornalistas, e – *externa* – destinada a assegurar a independência dos órgãos de comunicação social. E pode ser *regulação de conteúdos e de programas* – destinadas a assegurar os direitos das pessoas e o pluralismo – *regulação política*, destinadas a impedir a regulação de uma só corrente de opinião ou silenciamento de outras – e *regulação económica* – destinado a assegurar o correcto funcionamento do mercado⁵³.

Na regulação do mercado da comunicação social a regulação pode justificar-se por um lado, pela realização das actividades externas que o mercado não consegue atingir e por outro lado a preclusão de certos resultados que o mercado favorece, que são considerados como externalidades, socialmente indesejáveis. A regulação da comunicação social pauta-se por um

⁵¹ Vital Moreira e Fernanda Maças, *Autoridades Reguladoras Independentes*, ob.cit., pp. 10 e 11.

⁵² Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição portuguesa anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 877.

⁵³ Jorge Miranda, e Rui Medeiros, *idem*, ob. et loc. cit.

conjunto de valores e princípios teórico-políticos e constitucionais que deverão presidir à disciplina jurídica das estruturas e dos procedimentos comunicativos num sistema social democrático e aberto, que fornecem o critério externo a partir do qual são detectadas e diagnosticadas as falhas do mercado cuja correcção exige a intervenção dos poderes públicos.

As externalidades⁵⁴ resultantes do funcionamento do mercado da comunicação social, tal como nas outras áreas económicas, poderão ser positivas ou negativas. De facto, o desempenho da comunicação social na economia do mercado, apoiando os negócios, o comércio, contribuindo para estimular o crescimento económico, o emprego e a prosperidade, encorajando o aperfeiçoamento de bens e serviços, promovendo a concorrência responsável e tornar as pessoas capazes de tomar opções informadas, podem ser entendidas como externalidades positivas.

Ao invés, as externalidades negativas são as que suscitam a regulação. De facto, na lógica do mercado, a comunicação social poderá gerar externalidades negativas quando os operadores em alguns casos preocupam-se mais com a produção e comercialização de audiências do que com a produção e comercialização de conteúdos comunicativos. Pode verificar-se uma tendência por parte das empresas de comunicação social no sentido de recorrerem a modelos estereotipados de programação apenas porque os mesmos já demonstraram a sua aptidão para capturar audiências⁵⁵, triunfando os interesses do mercado (comercialização) causando a erosão de valores, aguçando os “domínios da violência, da insensibilização sociopolítica e do empobrecimento cultural”⁵⁶. Quando o princípio da liberdade é posta em causa pelo controlo económico dos *media*, exercido de modo absoluto a margem da ética, torna-se necessário a intervenção governamental de modo a restabelecer os valores e criar elos sociais entre os cidadãos.

Outro factor que suscita a intervenção estatal, fruto, também, das falhas do mercado prende-se com os elevados custos de entrada no mercado da comunicação social, favorecendo o surgimento de monopólios naturais ou oligopólios, originando a concentração excessiva de poder comunicativo, susceptíveis de afectarem negativamente os fluxos de comunicação nos diferentes domínios do sistema social (concorrência imperfeita). A centralização e a oligopolização aumentam as disparidades sociais entre os ricos que dispõe da capacidade de

⁵⁴ Externalidades ou efeito sobre o exterior são falhas do mercado que ocorrem quando v.g. as empresas ou os indivíduos impõe custos ou benefícios a outros que estão fora do mercado, vejam-se Samuelson/Nordhaus, *Economia*, 18ª edição, Mc Graw Hill, 2005, p.162.

⁵⁵ Jónatas Machado, *Liberdade de Expressão...*, ob.cit., p. 886.

⁵⁶ Manuel Lopes da Silva, *A nova regulação dos media*, Aveiro, 2005, p. 2, disponível em <http://www.bocc.ubi.pt/pag/silva-manuel-nova-regulacao-media.pdf>

aceder as novas tecnologias, e os mais desfavorecidos aos quais na prática é-lhes negado o acesso. Nesta linha de entendimento, a informação é vista como um valor comercial a que são aplicáveis os preços do mercado. A intervenção do Estado nesse sentido é o de acautelar tais falhas e defender o interesse do consumidor dos novos produtos e serviços de informação e de comunicação.

A par das externalidades geradas pelas economias de mercado no âmbito da comunicação social, outro factor que justifica a regulação prende-se com a necessidade imperiosa de salvaguarda dos direitos fundamentais.

Não será novidade referir-se a capacidade que os meios de comunicação social dispõem para se conflituarem com os direitos fundamentais. Numa sociedade em que o desenvolvimento tecnológico e as novas formas de massificação da informação através dos meios de comunicação tendem a mitificar as zonas fronteiras da actuação dos agentes da informação, fazem com que facilmente emergem conflitos de interesses entre os vários actores sociais. Diz-nos Costa Andrade que “o exercício da liberdade de imprensa só é frequentemente possível à custa de sacrifícios mais ou menos drásticos de bens jurídicos pessoais”,⁵⁷ alterando segundo Jónatas Machado a “configuração do sistema social e modificando substancialmente as relações que se estabelecem entre os diferentes actores sociais, públicos e privados⁵⁸”. Desde logo, a mediatização da vida política, social e cultural, tem vindo a produzir alterações qualitativas no sentido e no conteúdo dos direitos de personalidade, bem como na caracterização das próprias violações dos mesmos, surgindo os perigos tradicionais de morte cívica ou destruição da personalidade⁵⁹.

Em todo o caso, há claramente lugar para algumas restrições às liberdades da comunicação social – assim genericamente referidas –, baseadas na necessidade de salvaguardar um conjunto de bens individuais decorrentes da dignidade da pessoa humana.⁶⁰ Lembra-nos Costa Andrade que «nada menos adequado do que a representação da liberdade de imprensa como um direito ou valor absoluto e, como tal, invariavelmente legitimada a impor-se e sobrepor-se a todos os direitos e valores. Este é, em definitivo, um atributo que a ordenação jurídica democrática não reconhece a qualquer direito.»⁶¹ O reconhecimento da dignidade humana como valor supremo da ordenação constitucional democrática implica a

⁵⁷ Manuel Costa Andrade, *Liberdade de Imprensa e Inviolabilidade Pessoal - Uma Perspectiva Jurídico-Criminal*, Coimbra Editora, 1996, p. 55.

⁵⁸ Jónatas Machado, *Liberdade de Expressão...*, ob.cit., p. 746.

⁵⁹ Jónatas Machado, *idem*, ob. e loc.cit.

⁶⁰ Jónatas Machado, *ibidem*, ob.cit., p. 747.

⁶¹ Manuel de Costa Andrade, *Liberdade de imprensa e inviolabilidade pessoal...*, ob.cit. p. 45.

definição de uma última inviolável área de liberdade pessoal. Um espaço em que a pessoa pode representar-se e agir com plena autonomia, à margem de toda a devassa intromissão e heteronomia.⁶² A conflitualidade emergente da prossecução do «interesse legítimo» de informação, da formação da opinião pública, do controlo das actividades dos políticos, ganha intensidade quando colidem com a tutela de outros direitos com igual validade, como é o caso do direito ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e ao desenvolvimento da personalidade.

Esses direitos fundamentais consagrados na CRP constituem limites à liberdade de expressão, através de uma operação intelectual resultante do sistema constitucional, uma vez que este tem de ser restringido na sua amplitude de maneira a conformar com outros direitos, de acordo com a teoria dos limites imanentes ou das restrições implícitas, reduzindo assim as possibilidades de conflito com outros direitos.

A par dos direitos fundamentais, os bens de natureza supra-individuais gozam, também, de protecção jurídica perante situações de colisão com a liberdade de imprensa; são eles, por exemplo, a paz, a humanidade, os sentimentos religiosos, os estados estrangeiros e organizações internacionais, a realização do estado de direito e a realização da justiça.⁶³

A Lei n.º 2/99 de 13 de Janeiro⁶⁴ (lei de imprensa) reconhece no seu artigo 30.º os «crimes cometidos através da imprensa», consagrando como tais a publicação na imprensa de textos e imagem que ofendam os bens jurídicos penalmente protegidos, com uma especificidade particular que consiste na agravação da pena elevadas de um terço nos seus limites máximos e mínimos. Essa especificidade justifica-se pelo facto de os crimes efectivados através da imprensa poderem ser conhecidas por um universo indeterminados de sujeitos podendo desencadear efeitos particularmente pesados, muitas vezes tão pesados como irreversíveis sobre os bens jurídicos pessoais concretamente atingidos. Nesta linha fala-nos Costa Andrade no «efeito-de-pelourinho» que a imprensa pode configurar, equiparando-o aos equipamentos de tortura da idade média.⁶⁵

Também é de realçar que os crimes de violação dos direitos de personalidade efectivados através da imprensa, tanto podem gozar de tutela civil como penal. O CC consagra no art. 70.º um direito geral de personalidade que protege os indivíduos contra

⁶² Manuel de Costa Andrade, *idem*, ob. cit., p. 29.

⁶³ Aberto Arons de Carvalho, António Monteiro Cardoso, João Pedro Figueiredo, *Direito da comunicação social*, ob.cit, p. 210.

⁶⁴ Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 9/99, de 18 de Fevereiro, e alterada pela Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho.

⁶⁵ Manuel Costa Andrade, *Liberdade de Imprensa e inviolabilidade pessoal* ..., ob. cit., p. 55.

«qualquer ofensa ilícita ou ameaça de ofensa à sua personalidade física e moral».⁶⁶ Ora, o meio normal de protecção consiste na acção de responsabilidade, baseada na invocação dos danos patrimoniais ou não patrimoniais, e desde que preenchidos os requisitos previstos no artigo 483.º do CC, (a existência de um facto voluntário; a ilicitude desse facto; culpa do agente lesante; um dano resultante da violação de um direito, e o nexo de causalidade entre o facto ilícito e o dano).

Quanto à tutela penal, o CP consagra numerosos crimes que podem ser cometidos através da comunicação social, agravando tal como a lei da imprensa os limites das suas penas.

No entanto as situações concretas de conflito ou de colisão que possam surgir entre a liberdade de expressão e outros direitos fundamentais deve sempre pautar-se pelo critério da concordância prática, prestando atenção ao tipo e a intensidade da lesão em causa, ancorando fortemente no princípio da proporcionalidade e nas suas três vertentes, necessidade, adequação e proibição de excesso de acordo com o art. 18.º da CRP.

II.2. AS SITUAÇÕES DE CONFLITO ENTRE A LIBERDADE DE IMPRENSA E OUTROS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Neste subcapítulo uma vez que vamos proceder a várias análises das situações de conflito entre a liberdade de imprensa e direitos fundamentais e daí justificar a necessidade da regulação dessa liberdade, propunha primeiro analisar separadamente as várias situações de conflito entre os ditos direitos e no final, justificar de modo geral a necessidade de regulação.

Como já referimos, a imprensa moderna cumpre uma função pública onde se enquadra a actividade referente à formação democrática e pluralista da opinião pública em matéria social, política, económica e cultural. Ao assim actuar neste campo está a exercer o seu direito fundamental de informar, e enquanto tal, goza da garantia jurídico-constitucional. De facto, se a actividade informativa passa pelo assegurar da livre possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião, não se pode olvidar que essa possibilidade não pode beliscar os direitos de personalidade dos cidadãos. Não se pode todavia esquecer a existência de limites ao direito à informação que não se perfila como um direito absoluto. Constitui dever fundamental do jornalista respeitar escrupulosamente o rigor e a objectividade da

⁶⁶Aberto Arons de Carvalho, António Monteiro Cardoso, João Pedro Figueiredo, *Direito da comunicação social*, ob.cit, p.227.

informação, devendo comprovar os factos ouvindo as partes interessadas constituindo, aliás, face ao respectivo código deontológico, falta grave a imputação de factos sem provas. E este rigor e objectividade são tanto mais de exigir quando estejam em causa direitos fundamentais das pessoas em geral.

Ainda que constituindo o direito à liberdade de expressão um pilar essencial do Estado de Direito democrático, o certo é que esse direito não pode ser exercido com ofensa a outros direitos.⁶⁷ A necessidade da regulação da comunicação social resulta, em boa parte, devido as situações de conflito entre os direitos fundamentais e a liberdade de imprensa.

II.2.1. EM ESPECIAL, A RESERVA DE VIDA PRIVADA

Uma das situações de conflito de maior relevo no âmbito da liberdade de imprensa prende-se com a reserva da vida privada das pessoas.

Esta reserva da vida privada está consagrada expressamente na CRP no art. 26.º na linha do que resulta também de instrumentos internacionais como a Declaração universal dos direitos do homem (art. 12.º), o Pacto internacional sobre os direitos Civis e Políticos (art. 19.º) e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (art. 8.º)⁶⁸.

Na doutrina constitucional a protecção da reserva da vida privada face a liberdade de imprensa encontra-se intimamente ligada a doutrina norte americana de Samuel Warren e Louis Brandeis que definia a vida privada como um direito a ser deixado em paz - *the right to be let alone*- consubstanciando um espaço vital onde cada um pudesse sentir ao abrigo de indiscrição alheia. Apesar de algumas décadas depois esse direito parece ainda exprimir uma evidente sensatez, é cada vez mais difícil de perceber como poderá esse direito «de ser deixado em paz» poder ser assegurado num tempo marcado pelo consumismo do espectáculo, das imagens e de culto a um voyeurismo permanente⁶⁹.

O direito à reserva a intimidade da vida privada compreende um conjunto de situações que estão estritamente ligadas a vida individual e familiar da pessoa que não tem qualquer

⁶⁷ Acórdão do STJ, de 27.9.2010, disponível em [http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/cbdc79328e2b273a80257363004fb49b?OpenDocument&Highlight=0,07B2528](http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/cbdc79328e2b273a80257363004fb49b?OpenDocument&Highlight=0,07B2528;); AC. STJ de 25.3.2010, disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/3080623ef537d65f802576f200324d9c?OpenDocument&Highlight=0,576%2F05.6TVLSB.SI>

⁶⁸ Luísa Neto, *Relatório com o programa, os conteúdos e dos métodos de ensino da disciplina de “Direito da Comunicação Social”*, ob.cit., p. 107.

⁶⁹ *O fim da vida privada*, artigo publicado na Revista do Semanário Expresso em Novembro de 1998.

relação com a vida pública.⁷⁰ Para demarcar a linha divisória entre o campo da vida privada e o da vida pública, a doutrina recorrendo a jurisprudência alemã tem distinguido três domínios de esferas de privacidade, quais sejam a esfera da *vida íntima*, que corresponde aos factos que o sujeito subtrai em absoluto do conhecimento alheio, a esfera da *vida privada* abarcando factos partilhados com um número restrito de pessoas e por fim a esfera da *vida pública*, respeitante à participação de cada um na colectividade e por isso susceptíveis de serem conhecidos.

Subjacente a esta doutrina de círculos concêntricos está o pressuposto de que o grau de protecção do direito individual varia consoante a conduta expressiva em causa atinja uma ou outra dessas esferas, diminuindo de intensidade à medida que a mesma se aproxima da esfera de publicidade. Esta doutrina supõe a possibilidade de ponderação do direito em presença com outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos salvaguardando o conteúdo essencial dos bens jurídicos em conflito.

Consistindo a vida privada num conjunto de situações que não têm relação com a vida pública, o seu sentido consiste em evitar a publicidade de certas informações, mesmo que verdadeiras, ou se se quiser, precisamente por serem verdadeiras. O direito à intimidade da vida privada não pode relacionar-se com a questão da verdade ou da falsidade das imputações que sejam feitas, mas sim com carácter privado e reservado das mesmas⁷¹. A reversa da vida privada na doutrina surge como zona de exclusão, dentro de um perímetro de reserva e de discrição que nem os poderes públicos nem os particulares podem vulnerar.⁷² A esta luz o direito à reserva da intimidade da vida privada constitui um limite importante à actividade dos jornalistas.

A par do art. 26.º da CRP que consagra o direito à reserva da intimidade da vida privada, a doutrina constitucional consagra outros direitos, que de forma indirecta também protegem a vida privada, tais como o direito à inviolabilidade do domicílio e da correspondência⁷³.

⁷⁰ Luísa Neto, *Relatório com o programa, os conteúdos e dos métodos de ensino da disciplina de “Direito da Comunicação Social”*, ob.cit., p. 107, citando aquela que tem sido a doutrina expandida pelos Pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, v.g. no Parecer nº 92/91.

⁷¹ De facto, o conceito de “verdade jornalístico” não tem que se traduzir numa verdade absoluta, já que se tem entendido que o que importa em definitivo é que os profissionais da imprensa tenham tomado todas as diligências no apuramento da verdade dos factos a noticiar.

⁷² Jónatas Machado, *Liberdade de Expressão...*, ob.cit., pp. 793ss.

⁷³ Como refere o n.º1 do art. 34.º da CRP, «1. O domicílio e o sigilo da correspondência e dos outros meios de comunicação privados são invioláveis».

O direito à inviolabilidade de domicílio está relacionado com o direito à inviolabilidade pessoal considerando-se o domicílio como a projecção espacial da pessoa⁷⁴ protegendo também neste caso a vida privada.

Sobre os crimes de violação da correspondência, ao contrário da devassa da vida privada em que se intromete na esfera privada ou íntima das pessoas, aqui é indiferente o conteúdo, incorrendo neles quem sem consentimento abrir encomenda, carta ou qualquer outro escrito fechado que não lhe seja dirigido ou tomar conhecimentos por processos técnicos do seu conteúdo, e quem se intrometer no conteúdo de telecomunicações ou dele tomar conhecimento⁷⁵.

As garantias de inviolabilidade da correspondência e do domicílio proporcionam pois uma protecção da intimidade da vida privada em domínios particulares, protegendo a intimidade da vida privada em sentido formal, na medida em que não é necessário que as informações colhidas no domicílio ou em comunicações incidam sobre matérias da vida privada⁷⁶.

De um modo geral podemos dizer que no âmbito da liberdade de imprensa o direito à intimidade da vida privada implica a faculdade de vedar a difusão de notícias relativas à vida íntima e familiar das pessoas e de requerer a cessação do abuso e, eventualmente, o ressarcimento dos danos derivados da divulgação de uma notícia perigosa ou concernente a vida privada⁷⁷.

II.2.2. EM ESPECIAL, O DIREITO À HONRA, AO BOM NOME E REPUTAÇÃO

O direito à honra é outro dos direitos que não raras vezes se relaciona conflitualmente com a liberdade de imprensa. A honra conhece diversas acepções que lhe são juridicamente reconhecidas; a CRP tutela o «bom nome e reputação» (n.º1 do artigo 26.º); o CC acolhe a «personalidade moral» (n.º1 do artigo 70.º), a «honra, reputação ou simples decoro» (n.º3 do art 79.º) e o «crédito ou o bom nome» (artigo 484.º); o CP protege a «honra ou consideração» (artigo 180.º e ss). A diferente designação terminológica não impede a apologia da valência

⁷⁴ Vital Moreira e Gomes Canotilho, *Constituição da República Portuguesa - Anotada* ob.cit., p. 541.

⁷⁵ Aberto Arons de Carvalho, António Monteiro Cardoso, João Pedro Figueiredo, *Direito da comunicação social*, ob.cit., p.219.

⁷⁶ Paulo Mota Pinto, *A protecção da vida privada na jurisprudência constitucional*, Jurisprudência Constitucional, n.º 10, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, p. 20.

⁷⁷ Parecer do Conselho Consultivo da PGR, n.º P000161994, disponível me <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf/0/9bd8d477f5dbc3fd80256617004225d4?OpenDocument>

jurídica da honra, amplamente considerada. Por isso, referir-nos-emos sempre à honra, adoptando uma consideração ampla, de modo a englobar as suas diversas compreensões jurídicas. O bem jurídico honra é assim abraçado pela tutela constitucional, civil e penal⁷⁸.

“Do ponto de vista constitucional, o direito à honra consubstancia-se no direito a não ser ofendido ou lesado na sua honra, dignidade ou consideração social, em consequência de uma imputação feita por outrem, garantindo-lhe o direito de defesa e de reparação”⁷⁹. A CRP atribui ao direito à honra o estatuto de direito fundamental, integrando na categoria dos direitos, liberdades e garantias pessoais o que lhe garante a aplicação do seu regime específico. Este direito fundamental tem igualmente uma dupla dimensão: *subjectiva*, que implica um dever de abstenção estadual de qualquer intromissão no exercício deste direito e um dever estadual positivo de protecção do direito à honra em face de terceiros; e *objectiva*, que confere às autoridades públicas um dever de promoção e protecção perante quaisquer ameaças⁸⁰.

“No direito civil, enquanto direito de personalidade, a honra concretiza-se na projecção na consciência social dos valores, inatos e adquiridos, inerentes a cada pessoa. Deste modo, a tutela civilística da honra reflecte também o valor essencial da dignidade da pessoa humana”⁸¹. Iolanda Rodrigues entende que em sentido amplo à honra (vertente civilística) comporta quatro vertentes⁸², a *honra propriamente dita*, que se conxiona intrinsecamente com a dignidade da pessoa humana, sendo inerente a cada pessoa humana; o *bom nome e a consideração*, que se reporta ao prestígio social da pessoa, resultantes das suas características individuais, de natureza intelectual, profissional, familiar etc.; o *decoro*, que se refere as características comportamentais de carácter social da pessoa; e finalmente, o *crédito*, que tem a ver com o prestígio sócio-económico da pessoa, relativo às suas qualidades e capacidades económico-financeiras.

No direito penal, a honra é concebida como um bem jurídico complexo, envolvendo uma dimensão normativo-pessoal e uma dimensão fáctica⁸³. Ela concretiza de um lado, na inata pretensão de respeito inerente a toda a pessoa, assente na sua eminente dignidade

⁷⁸ Iolanda Rodrigues de Brito, *Liberdade de expressão e honra das figuras públicas*, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pp. 35 ss.

⁷⁹ Iolanda Rodrigues de Brito, *Liberdade de expressão e honra das figuras públicas*, ob.cit, p. 37.

⁸⁰ Iolanda Rodrigues de Brito, *idem*, ob. e loc.cit

⁸¹ Iolanda Rodrigues de Brito, *ibidem*, p. 37.

⁸² Iolanda Rodrigues de Brito, *ibidem*, loc.cit

⁸³ Vejam-se Iolanda Rodrigues de Brito, *ibidem*, pp. 38ss.

humana e do outro na sua reputação ou consideração social resultante das suas dimensões exteriores⁸⁴.

Os meios de comunicação social na prossecução das suas tarefas têm como pressuposto a representação do público em geral e a divulgação de informações com base num interesse legítimo que o próprio público tem nas informações. O núcleo mais importante de crimes previstos no CP que podem ser cometidos através da comunicação social é constituído pelos crimes contra a honra⁸⁵. É o caso, por exemplo, dos crimes de difamação e de injúria. O CP consagra os crimes de difamação e de injúria nos artigos 180.º e 181.º respectivamente. Para além dos dois ilícitos criminais terem alguns pontos em comum, eles constituem tipos legais autónomos. O elemento distintivo entre os dois ilícitos criminais consiste no carácter directo ou indirecto da imputação do facto ou do juízo de valor, i.e., na difamação a violação da honra é perpetrada através de terceiros, enquanto na injúria a violação é perpetrada na presença do ofendido. O crime de difamação é considerada mais lesiva uma vez que é perpetrada na ausência do ofendido não podendo este defender-se, sendo mais difícil a sua correcção.⁸⁶

Quando a ofensa à honra se concretiza através da imputação de factos, o CP prevê no n.º2 do artigo 180.º as causas específicas de exclusão da ilicitude. Nos termos do artigo, a conduta não é punível quando *a «imputação for feita para realizar interesses legítimos, e o agente provar a verdade da mesma imputação, ou tiver fundamento sério para em boa fé, a reputar verdadeira»*. O requisito da realização do interesse legítimo é especialmente importante no âmbito da comunicação social alcançando o seu expoente máximo nas situações de conflito entre a honra e a liberdade de imprensa. Como exemplo podemos referir as situações de imputação de factos desonroso que se enquadram no exercício do dever de informação crítica dos actos dos governantes que são importantes para a formação da opinião pública democrática, da consciência cívica e da capacidade de crítica. Os tipos objectivos dos crimes de difamação e de injúria, tal como vimos, consagrados nos artigos 180.º e 181.º do CP respectivamente, “não prevêm, de forma expressa qualquer especificidade consoante a qualidade da vítima ou sujeito passivo das incriminações”⁸⁷. “No entanto, a igualdade de tratamento entre as vítimas da agressão à honra é meramente aparente, pois a tutela penal deste bem jurídico varia consoante o estatuto público ou privado da pessoa singular ou

⁸⁴ Iolanda Rodrigues de Brito, *ibidem*, p.42.

⁸⁵ Aberto Arons de Carvalho, António Monteiro Cardoso, João Pedro Figueiredo, *Direito da comunicação social*, ob.cit., p. 210.

⁸⁶ Luís Brito correira, *Direito da comunicação social*, ob.cit., p. 589.

⁸⁷ Iolanda Rodrigues de Brito, *Liberdade de expressão e honra das figuras públicas*, ob.cit. p. 256.

colectiva visada”⁸⁸. “De modo evidente ambas são titulares do direito à honra, mas a exposição pública de que a figura pública se sujeita, obriga-o a suportar uma maior tolerância com a crítica”⁸⁹.

“Em todo o caso, mesmo em relação às figuras públicas há limites que não podem ser ultrapassados, ainda que no domínio da esfera pública. A tolerância à crítica tem que conhecer barreiras, sob pena de se negar, de uma forma intolerável, a protecção da honra das figuras públicas”⁹⁰.

Às informações divulgadas pelos jornalistas no exercício das suas actividades deve ter como fundamento um interesse legítimo. Tratando de uma figura pública, o interesse legítimo, também, deve ser público, evitando assim a publicação de factos relativos a vida privada das figuras públicas que nada têm a ver com o interesse público.

Aos crimes de injúria e de difamação praticados através da comunicação social, o agente é punido com pena mais grave do que aquela que corresponde à difamação simples. A esse postulado radica na “doutrina tradicional que defende que quanto maior é a audiência da desonra, maior é a gravidade da ofensa”⁹¹.

O direito à honra é uma das mais importantes concretizações dos direitos fundamentais, sendo a honra um bem da personalidade imaterial, que se traduz numa pretensão ou direito do individuo a não ser desprezado no seu valor aos olhos da sociedade e que constitui uma modalidade do livre desenvolvimento da dignidade humana, valor a que a CRP atribui relevância de fundamento do estado português. Como já o dissemos constitui dever fundamental do jornalista respeitar o rigor e a objectividade da informação, devendo comprovar os factos, ouvindo as partes interessadas. A liberdade de imprensa não pode cobrir, justificar e proteger mentiras, fantasias e distorções da realidade, tendo antes de se pautar por uma comunicação de factos o mais rigoroso e verdadeiro que for possível⁹² de modo a salvaguardar a integridade moral e o bom nome dos cidadãos.

Outra das situações de conflito de grande interesse no âmbito da liberdade de imprensa tem a ver com a protecção do direito ao bom nome e à reputação.

⁸⁸ Iolanda Rodrigues de Brito, *idem*, ob.cit, p.256.

⁸⁹ Iolanda Rodrigues de Brito, *ibidem*, ob. e loc. cit.

⁹⁰ Iolanda Rodrigues de Brito, *ibidem*, ob.cit., pp. 258.

⁹¹ Iolanda Rodrigues de Brito, *ibidem*, ob.cit.,p.354. No mesmo sentido depõe a lei da imprensa que no n.º2 do seu artigo 30.º prevê que «*Sempre que a lei não cominar agravação diversa, em razão do meio de comissão, os crimes cometidos através da imprensa são punidos com as penas previstas na respectiva norma incriminatória, elevadas de um terço nos seus limites mínimo e máximo.*»

⁹² Acórdão do STJ de 25-03-2010, loc.cit.

Cada ser humano é uma individualidade autónoma; o homem nunca perde a sua autonomia como ente biológico, moral e social. Tal dá azo a uma figuração vocabular, o nome⁹³.

O direito ao bom nome e à reputação estão consagrados no n.º1 do art. 26.º da CRP com base na tutela geral da personalidade, e a protecção de um e de outro reside na associação íntima que se estabelecem com o princípio dignidade da pessoa humana. Deve considerar-se difamatório a este direito em princípio os “conteúdos expressivos destinados a expor o bom nome e a reputação de outrem ao ódio, ao ridículo e ao desrespeito”⁹⁴ “por actos que traduzam em imputar falsamente a outrem a prática de acções ilícitas ou ilegais”⁹⁵ de forma a degradá-lo diante do público.

Neste sentido a difamação pode funcionar como mecanismo de exclusão do indivíduo afectando a sua auto-estima e o seu sentimento de pertença a comunidade política como membro de pleno direito.

Para além do relevo pessoal e moral, assinala a doutrina⁹⁶ que a reputação individual possui um determinado valor de mercado de natureza pecuniária que pode desvalorizar-se com o enfraquecimento do seu bom nome e da sua reputação. A reputação assim entendida não tem apenas que ver com a honra ou a imagem moral da personalidade enquanto bens pessoais adquirindo, também, uma natureza económica e social que transcende a sua consideração como bem exclusivamente pessoal e individualizado.

O direito ao bom nome e à reputação traduz a representação que os outros têm sobre o valor de uma pessoa e constitui um limite à liberdade de imprensa⁹⁷. Tratando-se de factos divulgados através da comunicação social, há que ponderar o impacto negativo que essa divulgação terá. Para que a divulgação de um facto respeitante a determinada pessoa possa vir a gerar a obrigação de indemnizar (via civil de protecção através da responsabilidade extracontratual) por danos não patrimoniais é necessário que seja apta a produzir danos. A

⁹³ http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalhe_artigo.aspx?idc=30777&idsc=84044&ida=84113

⁹⁴ Jónatas Machado, *Liberdade de expressão...*, ob.cit., p. 759.

⁹⁵ Acórdão do STJ de 17-09-2009, disponível em, <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/a2a6364e8eff37418025764700506658?OpenDocument&Highlight=0.832%2F06>

⁹⁶ Vejam-se Jónatas Machado, *Liberdade de expressão...*, ob.cit., pp.759ss.

⁹⁷ Acórdão do STJ de 18-06-2009, disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/321f9364dec6f203802575d900466400?OpenDocument&Highlight=0.direito,ao,bom,nome,e,liberdade,de,imprensa>

gravidade é aferida através de um padrão médio de sensibilidade e não da especial susceptibilidade do visado⁹⁸.

Ora o jornalista na prossecução da tarefa de informação deve respeitar o bom nome e a reputação de qualquer cidadão, procedendo de boa-fé na recolha e na publicação da notícia evitando o sensacionalismo e pormenores ofensivos ou pouco informativos.

II. 2.3. EM ESPECIAL, O DIREITO À IMAGEM

Para além desses direitos acima analisados, outro direito que comporta uma forte susceptibilidade de conflito com a liberdade de imprensa é o direito à imagem.

Actualmente, o trabalho dos meios de comunicação social estão fortemente ligados à imagem, constituindo este um elemento essencial ou quase imprescindível à divulgação de certas notícias.

Cada ser humano tem uma aparência diferente da dos outros, a diversidade é flagrante na face. Assim a reprodução de uma pessoa é suficiente para a identificação. Daqui decorre a ideia da imagem, a representação de uma pessoa na configuração exterior.

Durante muito tempo a imagem da pessoa era reproduzida através da pintura, e durante esse período não houve problemas com a reprodução, ela só surgiu a partir do séc. XIX com o aparecimento da máquina fotográfica que permitiu a reprodução da imagem alheia, que aliada à tipografia deu dimensão pessoal à imagem humana. Mais aguda tornou-se a situação com o surgimento do cinema, o vídeo e a televisão.

A imagem permite o reconhecimento de uma pessoa e o destino da imagem será como um tratamento a própria pessoa. Assim a tutela da imagem pode encobrir outros valores tais como a intimidade da reserva da vida privada e o direito à honra. A imagem de uma pessoa quando divulgada estará quase sempre associada a uma notícia ou a uma mensagem e tal poderá nalguns casos não ser aprazível.

Na primeira parte do artigo 79.º do CC encontramos a previsão segundo a qual «*o retrato de uma pessoa não pode ser exposto, reproduzido ou lançado no comércio sem o consentimento dela*». Segundo Jónatas Machado, nisto se traduz o conteúdo essencial do direito à imagem⁹⁹. O seu âmbito normativo deve abarcar todas as formas de representação visual dos traços físicos da pessoa sobre qual for o suporte, pintura, desenho, fotografia, vídeo, etc. Neste sentido, a protecção da imagem para além de em certa medida proteger

⁹⁸ Acórdão do STJ de 25-03-2010, loc.cit

⁹⁹ Jónatas Machado, *Liberdade de expressão...*, ob.cit., p. 753.

também a honra e a privacidade das pessoas, tutela-se também o valor lucrativo da imagem evitando o enriquecimento alheio.

A imagem na ordem jurídica portuguesa para além da sua conexão com outros direitos como a privacidade e a honra, ela configura um bem jurídico autónomo¹⁰⁰ associada ao princípio da dignidade da pessoa humana merecendo por si só uma protecção autónoma. O direito à imagem é a expressão concretizadora da autonomia pessoal, assistindo à pessoa em exclusivo o direito de determinar quem pode gravar, registar, utilizar ou divulgar a sua imagem.

O n.º1 do artigo 79.º do CC, ao estabelecer o conteúdo essencial deste direito exclui a ilicitude nas situações em que tal é consentido. O consentimento não é necessário se assim o exigir a notoriedade, o cargo que se desempenha, as exigências de polícia ou de justiça, as finalidades científicas, didácticas ou culturais, ou quando a reprodução vier enquadrada em lugares públicos ou factos de interesse público (n.º2 do artigo 79.º, que assim reduz claramente o espectro de condutas potencialmente puníveis.).

Posto isso, tornam-se evidentes os problemas de compatibilização entre este direito e a liberdade de imprensa, atendendo ao contributo comunicativo que uma imagem pode dar para a esfera pública, constituindo ela um elemento fundamental da liberdade de expressão e de informação¹⁰¹. Nestas situações deve se recorrer a ponderação dos interesses em causa com vista a solucionar o problema.

II.2.4. EM ESPECIAL, A SALVAGUARDA DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Em 18 de Setembro de 2001, a AACS e as operadoras de televisão celebraram um protocolo que procurou adoptar um conjunto de regras, de acordo com os mecanismos legais então em vigor, com o objectivo de salvaguardar a dignidade da pessoa humana na programação televisiva¹⁰².

¹⁰⁰ Manuel Costa Andrade, *Liberdade de Imprensa e Inviolabilidade Pessoal...*, ob.cit., p. 131.

¹⁰¹ Jónatas Machado, *Liberdade de expressão...*, ob. cit., p. 754.

¹⁰² Vejam-se ainda sobre a protecção da Dignidade da pessoa humana algumas resoluções levados a cabo pela AACS, disponível em <http://www.ics.pt/index.php?op=cont&cid=79&sid=1255>,
Deliberação da AACS n.º 357/2003, de 12 de Fevereiro de 2003;
Deliberação da AACS n.º 357/2003, de 12 de Fevereiro de 2003;
Comunicado da AACS, de 25 de Setembro de 2002;
Directiva da AACS n.º3/2002, de 24 de Julho de 2002;
Directiva da AACS n.º2/2002, de 26 de Junho de 2002;

Como resultado deste protocolo acordaram, que em relação a qualquer programa, independentemente da sua natureza ficcional ou recreativa, designadamente os chamados “Reality Shows”, os três operadores televisivos (RTP, SIC E TVI) observariam algumas disposições ou cláusulas.

Para além de a regulação incidir sobre as tais situações de representação da violência e do sexo na televisão a novidade deste protocolo incidiu na transmissão de programas. Ficou estipulado que antes do início da transmissão de qualquer programa os operadores televisivos devem tornar público o respectivo regulamento dos mesmos, nomeadamente através da internet, desde que a natureza dos programas imponha a existência de tal regulamento. E nas programações cujos participantes assentam na disponibilização contratada de concorrentes (*maxime*, os casos de *reality shows*) para a divulgação tendencialmente irrestrita e constante da respectiva intimidade, os operadores comprometeram-se a criar ou manter espaços de privacidade. Esses acordos celebrados entre a AACS e as operadoras de televisão constituem uma forma de auto-regulação. Está aqui em causa o tratamento do controlo interno e externo da liberdade de programação e do inerente problema regulatório¹⁰³. A liberdade de programação tal como acontece com os demais direitos não é incompatível com o estabelecimento de algumas restrições, ela deve ser harmonizada com os bens em confronto.

II.2.5. EM ESPECIAL, A PROTECÇÃO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

De entre os fundamentos da restrição das liberdades de comunicação, fala-se da protecção dos bens relativos a infância e à juventude¹⁰⁴, da necessidade de criar um espaço saudável onde estes podem crescer e desenvolver-se.

Jónatas Machado e Gomes Canotilho entendem que está em causa a “prevenção de lesões irreversíveis no desenvolvimento da personalidade dos menores, à sua adequada socialização e à capacidade de autodeterminação nos planos físicos, intelectual, moral, emocional e relacional, às quais os mesmos pela sua maior impressionabilidade, são particularmente vulneráveis”¹⁰⁵; “a televisão, sendo um meio de comunicação presente na generalidade dos lares que as pessoas ligam e desligam com frequência, nem sempre garante o funcionamento dos avisos sobre o conteúdo de um programa específico e a isso acresce o facto de que se trata de um meio de comunicação especialmente acessível às crianças, mesmo

¹⁰³ Luísa Neto, *Relatório com programa, os conteúdos e dos métodos de ensino da disciplina de Direito da Comunicação Social*, ob.cit., p. 103.

¹⁰⁴ Jónatas Machado, *Liberdade de expressão...*, ob.cit., p. 829.

¹⁰⁵ Gomes Canotilho e Jónatas Machado, *Reality Shows e Liberdade de Programação*, ob.cit., pp. 59ss.

aquelas que são novas demais para aprenderem a ler”¹⁰⁶; afirmam que a protecção da infância e juventude deve ser tomada a sério com relevo especial para a infância. Embora a procedência da protecção desses bens seja inquestionável, entendem que o seu sentido e alcance não se encontram isentos de controvérsias, apontando algumas considerações.

A primeira prende-se coma controvérsia entre as ciências sociais em torno dos efeitos dos meios de comunicação sobre as crianças e adolescentes. Relativamente aos programas violentos, por exemplo, há teorias que apontam aspectos positivos ao seu visionamento (descompressão, inibição), outras que apontam efeitos negativos (aumento da agressividade, habituação, interiorização, imitação) e ainda aquelas que negam a existência de quaisquer efeitos significativos¹⁰⁷.

Por outro lado, também não é totalmente consensual o que deve ser admissível em sede de protecção da juventude, com o próprio direito dos mesmos ao acesso a conteúdos publicísticos à sua escolha, sendo certo que as suas liberdades expressivas e comunicativas conhecem um grau crescente de tutela constitucional, à medida que se desenvolve a sua personalidade.

Também entendem não ser unânimes os critérios que os pais utilizam para controlar o acesso dos seus filhos aos programas de televisão. O facto de muitos pais tenderem a facilitar o acesso dos mesmos a televisão, através da aquisição de muitos receptores e da sua instalação nos quartos de dormir, pode querer apontar para o relaxamento das normas de controlo de programação e não para o seu reforço.

A importância desta temática prende-se com o facto de a finalidade de protecção da juventude ter sido *hoc casu* frequentemente mobilizada para restringir a liberdade de expressão. Em todo o caso, tendo em conta o direito ao desenvolvimento da personalidade dos menores, parecem razoáveis que se imponham restrições à programação televisiva. A responsabilidade primordial, embora, caibas às famílias, a protecção da infância e da juventude constituem um verdadeiro *dever estadual*; o exercício do dever de protecção da infância e da juventude é em boa medida responsável pelas mais variadas restrições às diversas liberdades da comunicação, designadamente quando estejam em causa conteúdos que podem afectar o desenvolvimento da personalidade dos mesmos. A dificuldade principal prende-se com o facto de a multiplicação das possibilidades de comunicação ao mesmo tempo que torna necessário o reforço da protecção dos menores também o torna particularmente

¹⁰⁶ Gomes Canotilho e Jónatas Machado, *idem*, ob. e loc.cit.

¹⁰⁷ Jónatas Machado, *Liberdade de expressão...*, ob.cit., p. 831.

indesejável, na medida em que um nível rigoroso de protecção não deixaria de ter um forte impacto restritivo na liberdade de expressão. A protecção em causa não pode justificar o nivelamento da programação informativa, formativa ou de entretenimento com base em critérios infantis ou juvenis. A protecção da infância e da juventude, sendo indiscutivelmente um bem constitucional digno de protecção, tem que ser equacionada com a protecção dos direitos do público adulto, de acordo com princípios gerais de interpretação constitucional da concordância prática, da harmonização e da máxima efectividade¹⁰⁸.

As preocupações *supra* elencadas transparecem claramente dos acordos desde logo celebrados entre a AACS e operadoras de televisão¹⁰⁹ em Portugal, que teve como objectivo a protecção dos menores e do público em geral.

O primeiro acordo celebrado entre a AACS e os operadores de televisão datada no dia 9 de Julho de 1997, teve como objectivo evitar de forma consciente e atempada a exposição de públicos mais vulneráveis a excesso de representação de violência e ao mesmo tempo proteger as crianças e os adolescentes tendo em conta o problema da televisão no desenvolvimento da personalidade dos mesmos.

No acordo ficou plasmado que as operadoras de televisão tendo em conta o seu papel como órgão de comunicação social e das suas obrigações constitucionais e legais, por proposta da AACS, quanto a representação da violência na televisão adoptariam um conjunto de medidas.

A primeira medida foi a adopção de uma sinalética informativa comum a todas as operadoras televisivas sobre o grau de violência da programação, protegendo assim atempadamente os telespectadores mais sensíveis.

A segunda medida foi a de divulgar a referida sinalética comum nos noticiários de programas dedicados a anunciar o conteúdo das próximas emissões.

Outras das medidas que ficou assente no acordo, foi a criação de “*spots*” (anúncio luminoso ou pequeno elemento da imagem a transmitir pela televisão) promocionais de filmes e séries adequados a diversos tipos de públicos, i.e., passam a emitir dois tipos de “*spots*” promocionais de filmes e séries. O primeiro sem sequência a conteúdos com elevado grau de violência para utilizar até as 22h e o segundo já adequado no que é definido por lei por “horário nocturno”, ambas com a referida sinalética identificadora.

¹⁰⁸ Jónatas Machado, *Liberdade de expressão...*, ob.cit., p. 831. Vejam-se ainda Gomes Canotilho e Jónatas Machado, *Reality Shows e Liberdade de Programação* ob.cit., pp. 62ss.

¹⁰⁹ Disponível em <http://www.erc.pt/pt/diversos-outros-temas>

Por fim, a última medida incidiu sobre a informação relativa à programação infanto-juvenil. Ficou acordada que as operadoras dedicarão especial cuidado nas programações para públicos infantis e juvenis de modo a facilitarem um mais ajustado acompanhamento daquelas programações por parte dos pais¹¹⁰.

Em suma, este acordo para além de dedicar uma especial atenção a programação da televisão tendo em conta a vulnerabilidade dos telespectadores mais sensíveis e as questões relativas a problemática da televisão com a consciência dos menores, também tutela os próprios direitos fundamentais, protegendo a integridade moral das pessoas e o próprio direito ao desenvolvimento da personalidade¹¹¹.

A menos de um ano do primeiro acordo acima analisado, a AACS em 25 de Março de 1998, fazia o balanço da aplicação do acordo quanto a representação da violência na televisão em que congratulava-se por o acordo estar a ser cumprido na generalidade, introduzindo novas alterações ao acordo.

Uma das alterações incidiu na duração do sinal indicativo de violência, onde todos os operadores passariam a adoptar um sistema de 15 segundos, facilitando assim a escolha por parte dos utilizadores.

Outra das alterações tem a ver com a exibição do sinal indicativo de violência no início de cada uma das partes dos programas ou filmes.

A última alteração acrescentada por este comunicado ao acordo sobre a representação da violência na televisão determinou que as operadoras de televisão devem prestar informação sobre a representação da violência e respectiva sinalética nos próprios canais e também através de outros órgãos de comunicação social.

Posteriormente em 10 de Maio de 2000, por iniciativa da AACS foi realizado uma reunião com os membros responsáveis dos operadores televisivos onde procederam a uma reflexão conjunta sobre a aplicação do acordo de auto-regulação de 1997, sobre a representação da violência na televisão, pelo qual concluíram que o mesmo estaria a ser respeitado por todos na generalidade das suas normas e também sobre a oportunidade de alargar o mesmo à programação de conteúdos de carácter sexual. Segundo os operadores não seria necessário tal alargamento uma vez que os princípios e normas sobre a representação da

¹¹⁰ Ainda sobre a protecção da infância e da juventude, pode-se ver a Deliberação da AACS n.º 1439/2004, de 24 de Novembro de 2004, disponível em <http://www.gmc.pt/index.php?op=fs&cid=696&lang=pt>

¹¹¹ Ainda neste sentido consulte-se o *Código de Boas Práticas na Comunicação Comercial para Menores*, que protege os menores no âmbito dos bens e serviços direccionados para o seu consumo, contra mensagens publicitárias que possam influir negativamente no desenvolvimento da sua personalidade, seja qual for o meio ou o suporte.

violência na televisão se aplicam também aos conteúdos de carácter sexual procedendo já os operadores em harmonia com este entendimento.

II.3. A PONDERAÇÃO DOS CONFLITOS DE DIREITOS COMO FUNDAMENTO DE REGULAÇÃO

Quando conflitua com outros direitos fundamentais com igual dignidade como é o caso dos referidos direito à reserva sobre a intimidade da vida privada, direito à honra, o direito ao bom nome e à reputação ou direito à imagem, a definição dos limites do direito à liberdade de imprensa obedece a determinados princípios plasmados constitucionalmente. Entre estes princípios são de salientar o cumprimento das regras deontológicas que regem a profissão de jornalista, designadamente, o princípio da boa fé na recolha das informações e na aferição da credibilidade respectiva antes da publicação (vejam-se o artigo 14.º do referido Estatuto dos Jornalistas e o Código Deontológico do Jornalista de 1993).

De facto o jornalista na prossecução da sua actividade deve comprovar os factos que relate ouvindo as partes com interesse atendíveis, ou seja, as empresas que desenvolvem a actividade jornalística e os jornalistas que nela operam devem ser rigorosos e objectivos na averiguação dos factos ou acontecimentos relatados, sobretudo quando sejam susceptíveis de afectar direitos de personalidade¹¹². Neste sentido parece-nos imperativo a necessidade supervisionar a actividade dos jornalistas de modo a conformar os seus direitos e salvaguardar o direito dos cidadãos.

As regras deontológicas que disciplinam o exercício das actividades jornalísticas constituem uma forma de regulação da liberdade de imprensa. A liberdade de imprensa implicando a correspondente liberdade de expressão e criação dos jornalistas, situa-se no campo dos direitos fundamentais e os seus limites decorrem da lei – fundamental e ordinária - e com isso se pretende para além de salvaguardar o rigor e a objectividade da informação, garantir, também, os direitos ao bom nome e à reputação, à reserva da intimidade da vida privada, à imagem etc.; é dever fundamental do jornalista respeitar esses direitos, comprovando os factos que noticiam ouvindo as partes interessadas, constituindo face ao respectivo código deontológico falta grave a imputação de factos a alguém sem provas¹¹³.

¹¹² Acórdão do STJ, de 17-09-2009, loc.cit.

¹¹³ O ponto n.º1 do Código Deontológico dos Jornalistas prevê que «O jornalista deve relatar os factos com rigor e exactidão e interpretá-los com honestidade. Os factos devem ser comprovados, ouvindo as partes com interesse atendíveis no caso. A distinção entre notícia e opinião deve ficar bem clara aos olhos do público.»

De acordo com o artigo 7.º do estatuto da ERC (Lei n.º53/2005, de 8 de Novembro) constitui objectivos da regulação da comunicação social, assegurar a protecção dos direitos de personalidades individuais sempre que os mesmos estejam em causa no âmbito da prestação de serviços de conteúdos de comunicação social.

Ainda que seja proibida toda a forma de censura à liberdade de expressão, não será legítimo que ela se sobreponha aos demais direitos com igual validade. A liberdade de comunicação social, como já o dissemos, não constitui um direito absoluto devendo cessar quando ponha em causa intoleravelmente outros direitos fundamentais. Em todo o caso a prevalência de um desses direitos em detrimento de outro deve respeitar os princípios constitucionais previstos no artigo 18.º da CRP.

II.4. FORMAS DE REGULAÇÃO

“A influência dos *media* aumenta a cada dia em todos os âmbitos das nossas sociedades. O desafio prático neste início de século, já não é constatar o seu crescente protagonismo, mas antes questionar como será possível potenciar as suas vantagens e evitar os seus inconvenientes¹¹⁴”. A influência dos *media* não é por si só boa ou má, a verdade é que eles comportam um grande potencial de comunicação, informação e ócio para uma grande número de seres humanos, e representam um fenómeno positivo, enriquecedor do acervo cultural e garantes da ordem democrática. Mas para que representem um verdadeiro progresso é absolutamente necessário concentrar toda a atenção na sua utilização. Podem ser adequadamente empregues, com consequências positivas para as pessoas e para as sociedades, ou podem constituir um poder mal empregue ou mal repartido, favorecendo uns, causando prejuízos a outros. Em todo o caso é no cuidado da sua utilização que deve ser colocado a principal ênfase¹¹⁵.

“As grandes oportunidades de negócio que se abriram desde meados dos anos oitenta do século passado sobretudo pela introdução de novas tecnologias têm transformado o mundo da comunicação social num terreno propício aos grandes investimentos e movimentos de capital em busca do lucro”¹¹⁶. O predomínio das posições neoliberais tem inclinado a balança para o predomínio da lógica do mercado advogando o livre funcionamento das actividades de comunicação social. Contudo já aqui vimos que nem sempre o livre funcionamento do

¹¹⁴ Hugo Aznar, *Comunicação Responsável, a auto-regulação dos media*, Porto Editora, 2005, pp. 9 ss

¹¹⁵ Hugo Aznar, *idem*, ob. e loc.cit.

¹¹⁶ Hugo Aznar, *ibidem*, ob.cit., p. 10.

mercado leva a melhores resultados, sendo necessária a regulação de maneira a garantir os objectivos pretendidos.

Vimos como a doutrina¹¹⁷ encontra várias razões que justificam a necessidade da regulação da comunicação social. Por outro lado, da leitura do artigo 38.º da CRP vimos que os órgãos de comunicação social têm que ser independentes perante o poder político e o poder económico e assegurar o confronto das diversas correntes de opinião. Para garantir as condições necessárias à existência e subsistência de uma comunicação social livre e pluralista, o que implica garantir condições de concorrência efectiva, liberdade de expressão e acesso aos meios de comunicação, independência editorial em relação ao poder político e económico, a diversidade cultural e social da programação, bem como a avaliação do cumprimento das obrigações de serviço público, torna-se indispensável a existência de uma actividade de regulação susceptível de ser imposta às partes e que garanta, em tempo útil, a satisfação dos direitos fundamentais¹¹⁸.

Em termos amplos, a regulação significa a operação de legislação ou regulamentação de uma qualquer realidade social¹¹⁹. Para isso, poderá ser necessária capacidade para intervir em várias fases e a diferentes níveis, desde o momento preliminar da fixação das regras gerais do seu funcionamento (regulamentação), passando pela supervisão da actividade desenvolvida (controlo) ou prevenir e penalizar eventuais desvios (sanções). Na regulação da comunicação social apesar de muitas vezes se identificar a actividade dos órgãos reguladores com o exercício de uma magistratura moral¹²⁰, não obstante, em Portugal a entidade reguladora dispõe de poder de autoridade.

Uma das formas de regular a actividade da comunicação social é a auto-regulação. Será a primeira das formas de regulação que vamos aqui analisar.

Falando em termos genéricos, Vital Moreira aponta três traços característicos da auto-regulação¹²¹. Em primeiro lugar, a auto-regulação é uma *forma de regulação*, e não ausência dela; em segundo lugar, é uma *forma de regulação colectiva*, salientando que não há auto-regulação individual; a auto-regulação envolve uma organização colectiva que estabelece e

¹¹⁷ Vejam-se a Miguel Silva, *Regulação da comunicação social, Razões e perspectivas, Necessidade de regulação*, disponível em http://www.itd-tdi.org/pt/linhas_investigacao/governacao_politica/regulacao_comunicacao_social_razoes_perspectivas.pdf disponível em 9 de Novembro de 2010, e Augusto Santos Silva, *A hetero-regulação dos meios de comunicação social*, Comunicação e Sociedade, Volume 11, A regulação dos media em Portugal, Campo das letras, 2007.

¹¹⁸ Miguel Silva, *Regulação da comunicação social*, ob.cit. p. 2.

¹¹⁹ José Luís Saldanha Sanches, *A regulação: história breve de um conceito*, ob.cit., p. 5.

¹²⁰ Aberto Arons de Carvalho, António Monteiro Cardoso, João Pedro Figueiredo, *Direito da comunicação social*, ob.cit, p. 266.

¹²¹ Vital Moreira, *Auto-regulação profissional e administração pública*, Almedina, Coimbra, 1997, pp. 52 e 53.

impõe aos seus membros certas regras e certa disciplina; em terceiro lugar, é uma *forma de regulação não estadual*.

Assim, a auto-regulação da comunicação social corresponde a um processo livre e voluntário de que os protagonistas directos da actividade dos meios de comunicação social controlam as suas actividades em moldes susceptíveis de garantir que ela se ajuste aos princípios e valores éticos decorrentes da sua responsabilidade social¹²². “O papel do Estado enquanto regulador de actividade com incidência social tem já por regra o propósito de temperar e corrigir em nome do interesse geral, eventuais excessos, distorções ou inclusões de uma lógica pura de mercado, no qual as empresas se movem por legítimos interesses particulares”¹²³.

Na comunicação social a auto-regulação realiza-se através de um conjunto de iniciativas, acordos, organismos e práticas, que possuem dois traços em comum¹²⁴. Em primeiro lugar todos eles partilham, pelo menos, como um dos seus objectivos fundamentais a promoção dos bens internos da comunicação, fazendo assim com que a actividade dos *media* se ajuste mais aos seus valores e normas próprias. Em segundo lugar, tanto a sua implementação como o seu funcionamento e eficácia são o resultado da livre iniciativa e do compromisso voluntário dos agentes que intervêm no processo da comunicação, ou seja, dos proprietários e gestores das empresas de comunicação tanto públicas como privadas, dos jornalistas e outros profissionais dos *media* e do público em geral. Assim a auto-regulação nasce do compromisso voluntário dos agentes que participam na comunicação e destina-se a complementar a sua liberdade com uma utilização responsável da mesma e acima de tudo, essencialmente orientada pelos valores e finalidades próprias da comunicação social. Não se trata de colocar a comunicação social ao serviço de nenhuma causa. Os defensores da auto-regulação entendem que quanto mais a comunicação for regulada pelos próprios actores e mais orientada pelos seus valores e bens internos, menos sujeita estará a interesses e fins alheios, sendo por conseguinte mais livre. Desta forma, a liberdade dos *media* é complementada com uma exigência estável de responsabilidade que reforça as normas de uma comunidade orientada pelos seus valores e bens internos.

¹²² Joaquim Fidalgo, *O lugar da ética e da auto-regulação na identidade profissional dos jornalistas*, Universidade do Minho, 2006, p. 470.

¹²³ Joaquim Fidalgo, *idem*, ob.cit., p.471.

¹²⁴ Hugo Aznar, *Comunicação responsável...*, ob.cit., p. 12 ss.

Apesar das vantagens que este modelo de regulação apresenta, a sua aceitação não é unânime, existindo vozes que apontem para outro tipo de regulação. Surge assim a possibilidade de uma nova forma de regulação, a hetero-regulação ou regulação pública.

A hetero-regulação consiste num conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionadas através dos quais o Estado, por si ou por delegação, determina, controla ou influencia o comportamento dos regulados, tendo em vista evitar os efeitos desses comportamentos que sejam lesivos aos interesses socialmente legítimos e orienta-los em direcções socialmente desejáveis.

Na comunicação social, a hetero-regulação surge como uma intervenção estadual para colmatar os erros do sistema, corrigindo-os ou preferencialmente evitando o seu aparecimento. Às entidades reguladoras cabe, de forma proactiva, monitorizar o cumprimento das normas aplicáveis ao sector, garantindo também a satisfação dos direitos eventualmente violados. Este é por sinal, o modelo português de regulação que é levado a cabo pela ERC como entidade administrativa independente.

Contudo a regulação administrativa não é o único modelo que podemos encontrar na hetero-regulação. De facto, mais concretamente, na intervenção estatal sobre os próprios órgãos de comunicação, Joaquim Fidalgo entende que a sua presença reguladora faz-se sentir a outros níveis mais específicos. São eles, na sua qualidade de proprietário, de financiador e de legislador¹²⁵.

Enquanto proprietário e prestador directo de serviços, o Estado tem o controlo dos serviços públicos de rádio e televisão. A posse e a gestão de um serviço público de rádio e de televisão por parte do Estado não se restringem a prestação de um serviço universal à comunidade que eventualmente poderia não ser assegurado pelo livre funcionamento do mercado, ela tem também como propósito assumido a regulação do sector¹²⁶ uma vez que dela se espera (como serviço público) que funcione de modo exemplar relativamente ao papel social que cabe aos *media*.

Enquanto financiador, os subsídios, as ajudas de porte-pagos para a expedição de jornais, isenções e reduções de impostos, entre outros apoios, constituem modos frequentes, nas palavras do autor, de tentar criar “uma paisagem mediática nacional e regional, mais lata,

¹²⁵ Vejam-se Joaquim Fidalgo, *O lugar da ética e da auto-regulação na identidade profissional dos jornalistas*, ob.cit., p. 461.

¹²⁶ Augusto Santos Silva, *A hetero-regulação dos meios de comunicação social*, ob.cit., p. 17.

mais diversa e mais pluralista”¹²⁷, - daí a sua vertente reguladora. Contudo a dependência de apoios financeiros oriundos do poder político, distorce com facilidade as intenções, prejudicando a liberdade e a isenção editorial ou abrindo mesmo caminho a instrumentalização política.

Por fim, é na qualidade de legislador que o Estado mais activamente se revela como agente regulador da comunicação social fixando as regras do seu funcionamento.

Assim, a hetero-regulação poderá ser política quando os processos de controlo ou de fiscalização da actividade da comunicação social são consagrados em leis gerais emanadas das assembleias parlamentares ou mesmo do próprio Governo. Neste tipo de regulação o órgão regulador estará sempre sujeita a orientações ou sob a tutela de uma entidade política. Para além da hetero-regulação administrativa e política, podemos também, falar da regulação judicial. A hetero-regulação judicial consiste numa intervenção a *posteriori* sobre actos lesivos dos direitos e liberdades, levados a cabo através das decisões dos tribunais.

Contudo a regulação da comunicação social não é apenas levado a cabo pela auto-regulação através dos próprios profissionais dos *media*, ou pela hetero-regulação através da intervenção estadual. Poderá ser possível uma forma diferente de regulação que acrescerá a esses dois. Falar-se ia da co-regulação.

De forma genérica, a co-regulação consiste na utilização de mecanismos de iniciativas ou natureza pública, mas ao mesmo tempo independentes e não politizados. Aqui os objectivos ou instrumentos bases da regulação são delineados pelo poder público, (legislador, Governo, ou entidade reguladora) incitando os regulados a participarem na definição e aplicação das regras necessárias ao bom funcionamento do mercado e à salvaguarda dos direitos fundamentais¹²⁸.

Nas palavras de Aznar¹²⁹, a co-regulação resulta da combinação da regulação da comunicação social pelo Estado e pela auto-regulação levada a cabo pela sociedade civil. A co-regulação acarreta assim as vantagens do seu carácter público sem os seus inconvenientes, ou seja, contaríamos com a eficácia do seu carácter e dimensão públicas dispondo dos correspondentes fundos económicos e da capacidade sancionadora.

Neste sentido a actividade de co-regulação inclui de forma alternativa ou cumulativa a definição conjunta e participada de normas, a criação de entidades de auto-regulação para

¹²⁷ Joaquim Fidalgo, *O lugar da ética e da auto-regulação na identidade profissional dos jornalistas*, ob.cit., p. 463.

¹²⁸ Miguel Silva, *Regulação da comunicação social...*, ob.cit., p. 3.

¹²⁹ Hugo Aznar, *Comunicação responsável...*, ob.cit, p. 25.

aplicação de normas definidas pelo legislador e a criação de entidades reguladoras, ou fóruns especializados dentro destas, com a participação directa dos regulados¹³⁰.

Por sua vez teria algumas vantagens em relação a auto-regulação por se tratar de órgãos cuja gestão e tomada de decisões estariam nas mãos de pessoas independentes mais ou menos próximos do âmbito da comunicação sem os vínculos próprios da política. A sua natureza particular, a meio caminho entre a regulação pelo Estado e pela auto-regulação, permitir-lhe adaptar-se as peculiaridades das decisões em jogo, adquirindo um estatuto quase jurídico em alguns casos e permanecendo no campo das recomendações de carácter ético noutros.¹³¹

II. 5. BREVE REFERÊNCIA A MODELOS COMPARADOS DE REGULAÇÃO

Sobre os modelos de regulação da comunicação social noutros países vamos em primeiro lugar analisar a regulação na Grã-Bretanha uma vez que na Europa ela foi a pioneira no campo de criação de entidades específicas destinadas ao controlo do sistema audiovisual servindo de modelo para os outros países. E de seguida analisaremos o modelo francês que apesar de ser parecido ao português, comporta algumas especificidades.

A organização e regulação da rádio e da televisão no Reino Unido operam pela distinção entre o sector público e o sector privado. A entidade responsável pela regulação da radiodifusão privada é o OFCOM que entrou em exercício no final de 2003. Até àquela data, a regulação das comunicações era assegurada pelo *Office of Telecommunications*, pela *Radio Authority*, *Radiocommunications Agency*, pela *Broadcasting Standards Commission* e pela *Independent Television Commission*, cuja agregação originou o OFCOM¹³².

O OFCOM, entidade com intervenção alargada à totalidade do sector das comunicações electrónicas tem como principais missões, promover a concorrência, a pluralidade, a informação dos cidadãos e a diversidade cultural, servir os interesses dos cidadãos/consumidores, apoiar a inovação e o investimento nestas áreas e encorajar a evolução dos *media* electrónicos e as redes de comunicações em benefício de todos¹³³. A actuação do OFCOM é fixada num plano anual de acordo com os objectivos da regulação, no

¹³⁰ Miguel Silva, *Regulação da comunicação social...*, ob.cit., p. 3.

¹³¹ Hugo Aznar, *Comunicação responsável...*, ob.cit., p. 25.

¹³² <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=148976>

¹³³ <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=148976>

quadro das políticas públicas que lhe incumbe prosseguir e após os necessários procedimentos de consulta aos mercados a regular, sem representar nenhum constrangimento injustificado à iniciativa privada. A intervenção do OFCOM deve ser mínima, assente no profundo conhecimento dos mercados e orientada por princípios de transparência, objectividade, proporcionalidade, consistência e sindicabilidade. A organização do OFCOM compreende um Conselho de Administração composto por nove membros ao qual compete a sua direcção estratégica¹³⁴.

O sector público da rádio e da televisão, por sua vez, é representado pela BBC, que funda a sua existência numa carta real, onde estão definidos a sua missão, objectivos, poderes e modo de financiamento. Nos termos do diploma, compete ao *Board of Governors* estabelecer a política dos serviços de programas oferecidos pela BBC, os seus objectivos e a respectiva linha de orientação. Os *Governors* enquanto representantes do interesse público monitorizam as actividades da BBC, zelam pela sua independência e dão conta da consecução dos seus objectivos através de um relatório anual a submeter ao parlamento¹³⁵.

Analisada de forma sucinta a regulação da comunicação social no Reino unido, vamos de seguida analisar a regulação da comunicação na França.

O órgão regulador francês, CSA foi criado por lei de 17 de Janeiro de 1989, que alterou a lei de 30 de Setembro, relativa à liberdade de comunicação social e substituiu *Commission Nationale Audiovisuelle et des Libertés*, que já então sucederá à *Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle*, primeira entidade administrativa independente de regulação do áudio visual em França.

O CSA é composto por nove membros designados por seis anos. Três deles são designados pelo presidente da Assembleia Nacional, outros três pelo Presidente do Senado e os restantes pelo Presidente da República. Os seus mandatos não renováveis estão sujeitos a um regime apertado de incompatibilidades de interesses e profissionais¹³⁶. Aquando da criação da CSA em 1989, após algumas dúvidas quanto a sua natureza, o «*Conseil Constitutionnel*» veio clarificar a sua qualificação como autoridade administrativa independente, ou seja, remeter a CSA para o universo da administração do Estado¹³⁷.

¹³⁴ Aberto Arons de Carvalho, António Monteiro Cardoso, João Pedro Figueiredo, *Direito da comunicação social*, ob.cit., p. 271 ss.

¹³⁵ Aberto Arons de Carvalho, António Monteiro Cardoso, João Pedro Figueiredo, *idem*, ob. et loc.cit.

¹³⁶ Aberto Arons de Carvalho, António Monteiro Cardoso, João Pedro Figueiredo, *ibidem*, ob.cit., p. 268.

¹³⁷ Ana Roque, *Comunicação Social, Uma experiência de regulação*, Universidade de Lisboa, 2002, p. 107.

A competência do CSA é ampla, incidindo quer sobre o sector público, quer sobre o sector privado. Esta instância dispõe do poder regulamentar, poder de nomeação dos directores das cadeias públicas, competência para conceder autorizações de difusão aos operadores privados e ainda exerce a sua função de controlo assistida por um poder sancionatório alicerçado em coimas, mas que pode chegar a redução do tempo de autorização inicialmente concebido¹³⁸. As questões relativas à gestão do espectro radioelétrico passam também pela CSA, que para além de disponibilizar frequências para emissão radiofónicas e televisivas, planifica as redes de difusão no que concerne a sua extensão. O CSA é ainda responsável pelas condições de recepção das emissões, bem como pelas respostas a outras queixas dos utentes. De forma a assegurar os princípios fundamentais como a dignidade da pessoa humana e a ordem pública, o CSA desenvolve uma exaustiva actividade de controlo das emissões, que se cifra no visionamento de cinquenta mil horas anuais de programas de televisão de âmbito nacional e nas programações das televisões locais. As sanções aplicáveis as violações de lei e regulamentos variam consoante a gravidade.

CAPÍTULO III - A REGULAÇÃO EM PORTUGAL

III.1. A HISTÓRIA DA REGULAÇÃO EM PORTUGAL

A regulação da comunicação social em Portugal foi primeiramente exercida pelo CI. O CI existiu a partir de 1975 até 1990 e embora a sua denominação remetia para as conhecidas figuras do *press councils*, ela comportava algumas especificidades próprias. O CI português deveu-se à iniciativa directa do poder político e ganhou corpo numa lei aprovada pela Assembleia da República e depois levada à prática pelo Governo.

A sua criação, em 1975, decorreu da primeira lei de imprensa (decreto-lei n.º85-C/75, de 26 de Fevereiro) após o 25 de Abril. Os deputados responsáveis pela feitura da lei (em especial a comissão de elaboração da lei de imprensa, presidida por Sousa Franco)¹³⁹, seguiram o exemplo de alguns países onde existia um órgão deste tipo, em especial a Áustria, a República Federal da Alemanha e sobretudo a Grã-Bretanha com o seu conhecido *Press Council*, hoje transformado em *Press complaints commission*. Apesar do CI português ter seguido o exemplo desses países, há especificidades várias que afastou este CI dos demais.

¹³⁸ Ana Roque, *Comunicação Social ...*, idem, ob. e loc.cit.

¹³⁹ Joaquim Fidalgo, *O regresso do conselho de imprensa?*, Universidade do Minho, 2010, p. 42, disponível em <http://obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/323/340>

Em primeiro lugar o CI português deveu-se a iniciativa directa do poder político enquanto a maioria dos *Press Councils* nasceu por iniciativa própria da imprensa. Ora, tratando-se de uma iniciativa do poder político e tendo a sua existência sido tornada obrigatória por lei, o CI gozava de um estatuto com poderes alargados para além do plano ético-deontológico, com um esquema de funcionamento e de financiamento integrado na orbita da AR. Estas particulares especificidades do CI em Portugal tiveram consequências práticas no seu desenho institucional e na sua actividade. Por exemplo, nos primeiros anos de vida, três representantes do Movimento das Forças Armadas tinham nele assento. O CI era constituído por um magistrado, seis jornalistas, dois representantes dos trabalhadores do sector exteriores ao quadro redactorial, dois administradores de empresa jornalística, dois directores de publicações periódicas (uma da imprensa diária, outra da imprensa não diária), dois elementos não pertencentes a nenhuma das outras categorias cooptados pelos outros (seriam os representantes da opinião publica) e quatro cidadãos de reconhecido mérito eleitos pela AR (que acabaram sempre por ser deputados dos partidos políticos com assento na parlamentar). Torna-se evidente verificar que a participação da opinião pública foi sempre modesta em termos comparativos, não indo além de duas num total de dezanove membros. Esses dezanove membros eram eleitos por dois anos renováveis, excepto o mandato dos membros eleitos pela AR que era de um ano renovável e dos membros cooptados, de igual duração não renováveis¹⁴⁰.

Quanto à competência do CI, também aqui ele também distanciou um pouco da maioria dos seus pares estrangeiros. Ao contrário destes que funcionam como espécie de “tribunal moral” destinado a dirimir conflitos e a assegurar o respeito pela imprensa e dos direitos fundamentais dos cidadãos, o âmbito de acção do CI português não se restringia a questão do foro ético-deontológico, foram-lhe cometidas funções diversas de controlo jurídico-político da actividade informativa que passavam, por exemplo, por zelar pela independência da imprensa face ao poder político e económico, por classificar as publicações periódicas, por zelar por uma orientação geral que respeite o pluralismo ideológico, por organizar e divulgar o controlo de triagem e difusão das publicações periódicas, por emitir pareceres sobre questões que se relacionem com o estatuto da imprensa, liberdade de informação e seus limites. Eram-lhes cometidas portanto, atribuições muito mais vastas dos que estão habitualmente associadas ao *press councils*. Como sintetizava Arons de Carvalho, o

¹⁴⁰ Sobre o que aqui fica dito, vejam-se, Joaquim Fidalgo, *O regresso do conselho de imprensa?*, *idem*, ob. e loc. cit.

CI «é competente para apreciar uma queixa de uma pessoa singular contra um pequeno jornal regional e, ao mesmo tempo é-lhe cometida a tarefa genérica de zelar pela independência da imprensa face aos poderes políticos e económicos ou por uma orientação geral que respeite os princípios constitucionais»¹⁴¹.

Contudo, este enquadramento deve ser visto à luz do momento histórico particular que se vivia em Portugal¹⁴², quer porque se davam os primeiros passos de vivência democrática, quer porque quase toda a imprensa de grande expansão estava, à época, nas mãos do sector público e tinha, portanto, uma dependência forte das instâncias de poder político.

De facto, os conselhos de imprensa (ou *Press councils* na terminologia internacional corrente) são um mecanismo de auto-regulação que incluem habitualmente, no modelo mais típico, os três grandes grupos de protagonistas do processo comunicativo, os investidores dos *media* (empresários) que possuem o poder de informar, os produtores dos *media* (jornalistas) que têm o talento de informar, e os usuários dos *media* (o público) que tem o direito a ser informado.

Estes organismos dedicam-se fundamentalmente a receber as queixas dos cidadãos sobre comportamentos incorrectos dos *media* que directamente ou indirectamente os afectam, formulando sobre eles uma juízo público que o *media* visado se obriga a publicar com destaque nas suas próprias páginas.

A participação do público nestas instâncias é um elemento particularmente sensível, pois permite não só escapar às tentações de fechamento corporativo do grupo profissional sobre si mesmo ou às preocupações meramente defensivas dos empresários, como, também, dar voz efectiva àqueles em nome dos quais supostamente constituem motivo da regulação da imprensa¹⁴³.

Com efeito, como já o vimos, há casos em que tais órgãos nascem de iniciativas legislativas e não do querer livre dos profissionais dos *media*, e que além disso prevêm a participação de membros nomeados pelo governo. Este foi o modelo de criação do conselho de imprensa português.

O CI exercia as suas competências apenas no domínio da imprensa escrita e não dos meios audiovisuais (designadamente rádio e televisão). A par do CI, tal competência pertencia a um outro órgão regulador, o CCS, criado pela Lei n.º 23/83, de 6 de Setembro¹⁴⁴ que

¹⁴¹ Joaquim Fidalgo, *idem*, ob. cit., p. 43.

¹⁴² Joaquim Fidalgo, *ibidem*, ob. e loc.cit.

¹⁴³ Joaquim Fidalgo, *O regresso do conselho de imprensa ?*, *ibidem*, ob.cit., p. 38.

¹⁴⁴ Disponível em, <http://dre.pt/pdf1sdip/1983/09/20500/31343139.pdf>

regulou a sua organização e funcionamento. O CCS foi criado como um órgão independente que funciona junto da AR exercendo a sua competência em todo o território nacional e sobre todos os órgãos de comunicação social pertencentes ao Estado e a outras entidades públicas ou entidades directa ou indirectamente sujeitas ao seu controle económico¹⁴⁵.

Quanto à sua composição, ela era constituída por um total de 11 membros eleitos/votados pela AR. Os membros do CCS deviam estar no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos. A candidatura dos seus membros devia ser instruída com os elementos de prova da elegibilidade dos candidatos, apresentadas por um mínimo de 25 e um máximo de 50 deputados perante o Presidente da Assembleia da República. Consideravam-se eleitos os candidatos que obtiveram dois terços dos votos dos deputados presentes desde que superior a maioria absoluta, como forma de evitar a instrumentalização da CCS em favor do partido maioritário representado AR. Os respectivos Presidente e Vice-Presidente eram eleitos pelos membros da CCS através do voto secreto. A duração do mandato dos seus membros era de quatro anos, podendo ser reeleitos consecutivamente uma vez.

Quanto às atribuições, elas incidiam sobre a salvaguarda e independência dos órgãos de comunicação social perante o Governo, a administração e os demais poderes públicos, e assegurar o pluralismo de expressão nos mesmos órgãos de comunicação social. As suas competências constitucionais alargavam à emissão de parecer prévio, público e fundamentado sobre a nomeação e a exoneração dos directores dos órgãos de comunicação social pertencentes ao Estado¹⁴⁶.

A terceira revisão constitucional, de 1989, reformulou profundamente o artigo 39.º, criando assim uma nova entidade reguladora da comunicação social - a AACS -, no meio de abundantes polémicas suscitadas sobretudo pelo facto de o novo órgão não ter qualquer representação dos regulados e pelo facto de a nomeação de boa parte dos seus membros emanar directa ou indirectamente da esfera governamental¹⁴⁷.

Assim o CI, e o CCS seriam extintos pela Lei n.º 15/90, de 30 de Junho que criou a AACS. Não obstante as críticas, a AACS foi criada como um órgão independente¹⁴⁸ constituído por 13 membros, com inclusão de um magistrado, de cinco elementos eleitos pela

¹⁴⁵ Para o exercício da sua actividade, consideravam-se entidades directas ou indirectamente sujeitas ao controle económico do Estado e de outras entidades públicas, aqueles em cujo capital o Estado e estas entidades detinham maioria.

¹⁴⁶ Aberto Arons de Carvalho, António Monteiro Cardoso, João Pedro Figueiredo, *Direito da comunicação social*, ob.cit., p. 276.

¹⁴⁷ Joaquim Fidalgo, *O regresso do conselho de imprensa?*, ob.cit., p. 49.

¹⁴⁸ <http://www.aacs.pt/index.htm>, sítio onde ainda pode ser consultado toda a organização da AACS.

AR, três designados pelo Governo e quatro representativos da opinião pública, da comunicação social e da cultura¹⁴⁹.

Para a AACS transitava não só a competência para a emissão de parecer prévio sobre a nomeação e exoneração dos directores dos órgãos de comunicação social pertencentes ao Estado, como se lhe conferiam agora as amplas funções de assegurar o direito à informação, a liberdade de imprensa e a independência dos meios de comunicação social perante o poder político e o poder económico, bem como a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião e o exercício do direito de antena, de resposta e de réplica política. Com a revisão de 1989, eliminada a proibição do exercício da actividade de televisão por entidades privadas, conferiu-se a AACS as competências de emitir parecer prévio a decisão de licenciamento pelo governo de canais privados de televisão. As atribuições constitucionais do novo órgão de regulação foram assim substancialmente alargadas, passando as suas competências a incidir, também, sobre a actividade dos órgãos de comunicação social privado.

A AACS foi assim um órgão que funcionou junto da AR, dotado de autonomia administrativa, com o objectivo de assegurar o direito à informação, a independência dos órgãos de comunicação social, a possibilidade de confronto das diversas correntes de opinião, a observância de fins genéricos e específicos da actividade de rádio e televisão, garantindo o respeito pelos interesses do público, incentivando a aplicação pelos órgãos de comunicação social de critérios jornalísticos ou de programação que respeitem os direitos individuais e os padrões éticos exigíveis e garantindo o exercício do direito de antena, de resposta e de réplica política.

A AACS foi extinta em de Fevereiro de 2006 com a tomada de posse dos membros do Conselho Regulador e do Fiscal Único da ERC¹⁵⁰.

III. 2. A ENTIDADE REGULADORA DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

A regulação da comunicação em Portugal é um imperativo constitucional, levado a cabo por uma entidade administrativa independente de acordo com o artigo 39.º da CRP.

A ERC criada pela Lei n.º 53/2005, de 8 Novembro, é hoje a entidade responsável pela regulação e supervisão de todas as entidades que prossigam actividades de comunicação

¹⁴⁹ Artigo 9.º da Lei n.º 15/90, de 30 de Junho disponível em <http://dre.pt/pdf1sdip/1990/06/14900/27582761.pdf>

¹⁵⁰ Apesar de os estatutos da ERC terem sido aprovados em Setembro de 2005, tal não implicou o termo dos mandatos dos membros da AACS que mantiveram no exercício das suas funções até ao dia 17 de Fevereiro de 2006, dia em que tomaram posse os membros do conselho regulador e o fiscal único da ERC.

social em Portugal. Com natureza jurídica de pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio,¹⁵¹ cabe-lhe assegurar o direito à informação e a liberdade de imprensa, a não concentração da titularidade dos meios de comunicação social, a independência dos mesmos perante o poder político e o poder económico, o respeito pelos direitos, liberdades e garantias pessoais, o respeito pelas normas reguladoras da comunicação social, a garantia do pluralismo e o exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política.

A estrutura orgânica da ERC é composta por quatro órgãos, o conselho regulador, uma direcção executiva, um conselho consultivo e um fiscal único. O conselho regulador é um órgão colegial responsável pela definição e implementação da actividade reguladora da ERC, constituída por cinco membros, um presidente, um vice-presidente e três vogais, sendo quatro desses membros designados por resolução da AR e o quinto membro cooptado por aqueles. Os membros do Conselho Regulador são designados por um período de cinco anos não renováveis, continuando os seus membros em exercício de funções até a efectiva substituição ou à cessação das suas funções.

A direcção executiva é o órgão responsável pela direcção dos serviços e pela gestão administrativa e financeira da ERC. Ela é composta por inerência das suas funções, pelo presidente e pelo vice-presidente do conselho regulador e pelo director executivo. O director executivo exerce funções delegadas pela direcção executiva, sendo contratado mediante deliberação do conselho regulador.

O fiscal único é o órgão responsável pelo controlo da legalidade e eficiência da gestão financeira e patrimonial da ERC e de consulta do conselho regulador neste domínio. Ele é nomeado por um período de cinco anos não renovável, permanecendo em funções até a cessação das funções ou pela substituição.

Por fim, o conselho consultivo é o órgão de consulta e de participação na definição das linhas de actuação da ERC, contribuindo para a articulação com as entidades públicas e privadas representativas de interesses relevantes no âmbito da comunicação social e de sectores com ela conexas.

A actividade da ERC tem sido pautada por alguma polémica, quer quanto ao seu financiamento, quer quanto ao desenho institucional e divisão de poderes, quer ainda quanto

¹⁵¹ <http://www.erc.pt/pt/sobre-a-erc>

ao teor das deliberações¹⁵². Uma dessas polémicas prende-se com a taxa de supervisão cobrada pela ERC junto das entidades que prosseguem actividades no âmbito da comunicação social. Em 2008, o Tribunal Administrativo e Fiscal de Sintra julgou inconstitucional este financiamento e, no entanto, posteriormente o Tribunal Constitucional pronunciou-se pela não inconstitucionalidade da norma relativa à fixação da referida taxa esclarecendo que aquele tributo é verdadeira taxa devida como contrapartida do serviço público prestado pela ERC.

Uma vez analisado a estrutura e o funcionamento da ERC, vamos de seguida analisar os traços gerais da regulação em Portugal. Em primeiro lugar, a regulação em Portugal¹⁵³ é claramente uma hetero-regulação, não se confunde com a auto-regulação - a regulação assumida pelos próprios agentes da comunicação social, por sua iniciativa e sob sua responsabilidade, nem com a co-regulação - plataformas regulatórias que convergem as entidades públicas e os agentes da comunicação social.

Em segundo lugar, a regulação não é unicamente ou principalmente económica ou tecnológica. Não é que não exista, mas compete antes de mais a reguladores próprios (a Autoridade da concorrência para os mercados económicos, IPC-ANACOM). Face a essas entidades, a actividade da ERC não pode ser menosprezada, havendo casos como por exemplo no que diz respeito a operações de concentração nos *media*, de emitir pareceres vinculativos, fazendo-o sempre do ponto de vista do pluralismo e da diversidade.

Em terceiro lugar, trata-se de uma regulação pública, legitimada politicamente e enquadrada no Estado, mas independente do Governo. É o parlamento que define a sua estrutura e funcionamento e que determina a sua composição. Todos esses elementos implicam acordo político interpartidário com uma maioria parlamentar de dois terços. Como vimos acima a cerca da AACCS, pretende-se com isso evitar o livre arbítrio da maioria política circunstancial.

Em quarto lugar, a ideia que esta subjacente a regulação é que ela seja exercida a partir dos princípios e valores constitucionais, assegurando assim a liberdade de imprensa e a democracia, garantindo a inter-relação da liberdade de imprensa com os demais direitos e a harmonização dos interesses dos *media* com o interesse público.

¹⁵² Vejam-se Luísa Neto, *Relatório com o programa, os conteúdos e dos métodos de ensino da disciplina de direito da Comunicação Social*, ob.cit. p. 130.

¹⁵³ Neste ponto adoptamos a estrutura desenvolvida por Augusto Santos Silva - ex-ministro dos Assuntos Parlamentares -, visto que foi um dos protagonistas da iniciativa do XVII Governo à criação da ERC, *A hetero-regulação dos media em Portugal*, in *Comunicação e sociedade, A regulação dos media em Portugal*, Revista 11, 2007, pp. 18 ss.

Como já dissemos, por força do artigo 39.º da CRP, a regulação cabe a uma entidade administrativa independente. O traço essencial desses organismos é a autonomia e a independência dos respectivos membros. Não estão organicamente integrados na administração ordinária do Estado, nem ao controlo governamental quanto a condução da sua actividade. As autoridades administrativas independentes são particularmente adequadas para superintender naquelas actividades que, pela sua natureza, devem estar acima da luta partidária - é o caso da liberdade e da objectividade da informação¹⁵⁴. A ERC é assumida como uma entidade autónoma e deve ser dotada dos poderes de autoridade e sancionamento que se revelarem necessário ao cumprimento das respectivas atribuições.

CONCLUSÃO

Não há hoje dúvidas de que os *media* dão um enorme contributo ao funcionamento de um sistema social moderno, neles se incluindo muitos processos sociais e políticos tão básicos como sensíveis. O funcionamento dos *media* tem consequências tanto a nível dos indivíduos como para a própria sociedade, cujas consequências e responsabilidades eles não podem fugir. Ultrapassadas hoje as teorias de imprensa radicalmente liberais, que no essencial não cometem aos jornalistas outras responsabilidades que não sejam as decorrentes da livre opção e da sua consciência individual, os *media* têm uma incontornável responsabilidade social pela importância do papel que ganharam nas sociedades modernas e pelo poder de influência que exercem. É aquela uma responsabilidade que se situa e exerce a diferentes níveis e que não exclui os deveres e obrigações dos jornalistas enquanto profissionais, mas que vai ainda mais longe, abarcando a responsabilidade global dos *media* para como a sociedade¹⁵⁵.

Um aspecto importante para a contextualização desta responsabilidade decorre do conceito de representação que os *media* habitualmente invocam. O jornalista, no exercício da sua função, para aceder aos locais ou as fontes de informação, para questionar os titulares de cargos públicos sobre o desempenho das suas funções, por exemplo, invoca a sua qualidade de representante do público e que em seu nome trabalha, e não em favor de caprichos ou

¹⁵⁴ Vital Moreira, *Auto-regulação profissional e administração pública*, ob.cit., p. 51.

¹⁵⁵ Sobre o aqui fica dito, vejam-se, Joaquim Fidalgo, *O lugar da ética e da auto-regulação na identidade profissional dos jornalistas*, ob.cit, pp. 421 ss.

curiosidades particulares, transmitindo certas notícias porque é a informação que se espera que eles divulguem a todos¹⁵⁶.

Como ensina Jorge Miranda, a liberdade de comunicação social congloba a liberdade de expressão e de informação, com três notas distintivas, *a)* a pluralidade de destinatários, i.e., o carácter colectivo ou de massas sem reciprocidade; *b)* o princípio da máxima difusão (ao contrário da comunicação privada ou correspondência, conexas com a reserva da vida privada e familiar); *c)* e a utilização de meios adequados (a imprensa escrita, os meios audiovisuais e a cibernética)¹⁵⁷.

Ao contrário da liberdade de expressão e de informação que são de titularidade individual, a liberdade de comunicação social apresenta-se como institucional, uma vez que pressupõe organização (organização de empresa), ainda que dependa sempre da actividade de pessoas individualmente consideradas. A liberdade de comunicação social, como refere o autor, envolve um feixe de direitos¹⁵⁸.

Se foi no liberalismo que se proclamou a ideia da liberdade de expressão e de imprensa, e se ainda hoje é esta uma pedra de toque dos regimes democráticos pluralistas face aos regimes autoritários e totalitários, estas liberdades constituem o marco com base no qual os meios de comunicação social adquirem o seu sentido mais pleno, como promotores das pessoas, enriquecedoras do acervo cultural e garantes suplementares da ordem democrática. Nos regimes democráticos pluralistas actuais, a liberdade de informação adquire um relevo crescente ligado à formação da vontade popular, e realçam-se estruturas institucionais e organizatórias. Assim é o próprio funcionamento democrático dos meios de comunicação social que supõe a sua regulação.

Como já o referimos no capítulo supra, na doutrina portuguesa podemos encontrar varias razões que justifiquem a necessidade da regulação da comunicação social. Augusto Santos Silva¹⁵⁹, por exemplo, tendo em consideração os artigos 37.º a 39.º da CRP, elenca três justificações para a regulação da comunicação social:

- i) porque existe liberdade de expressão e informação, a qual não pode ser condicionada por qualquer tipo ou forma de censura;
- ii) porque a liberdade de expressão e informação tem de se articular com os restantes direitos, liberdades e garantias pessoais;

¹⁵⁶ Joaquim Fidalgo, *Idem*, ob.cit. p. 422.

¹⁵⁷ Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, Tomo IV, Direitos fundamentais, Coimbra Editora, 2000, p. 456.

¹⁵⁸ Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, ob. e loc.cit.

¹⁵⁹ Augusto Santos Silva, *Hetero-regulação dos meios de comunicação social*, ob.cit., p. 15 ss.

- iii) e porque a forma específica de realização da liberdade de expressão e informação que é a liberdade de imprensa tem de ser garantida e promovida.

Por sua vez, Miguel Silva¹⁶⁰, aponta cinco razões que justificam a necessidade de regulação dos *media*, quais sejam:

- i) a existência de falhas de mercado;
- ii) a garantia constitucional de um serviço público de rádio e de televisão;
- iii) a protecção dos direitos de resposta e de rectificação;
- iv) a salvaguarda de outros direitos fundamentais, como o bom nome e a reputação;
- v) e a atenção à difusão de discursos que não podem ser tolerados, mesmo numa democracia liberal, como o discurso de incitamento ao ódio;

Como podemos ver, poderão ser várias as razões a justificar a necessidade da regulação da comunicação social e elas não se esgotam por aqui; a essas podemos ainda acrescentar, a defesa do pluralismo, a protecção de públicos sensíveis (tais como os menores), assegurar o livre exercício do direito à informação e da liberdade de imprensa, zelar pela independência das entidades que prosseguem a actividade de comunicação social perante o poder político e o poder económico, e assegurar o cumprimento das normas que regulam a actividade da comunicação social.

Joaquim Fidalgo, na sua tese de doutoramento, refere-se a dois pressupostos de regulação, que nos parece pertinente. O pano de fundo é o «binómio responsabilidade/liberdade»¹⁶¹. Se alguns dos actores do campo da comunicação social (v.g. empresas dos media e profissionais) estão mais direccionados para o pólo da liberdade, tendem-se a pronunciar em favor da auto-regulação; se outros estão mais sensíveis ao pólo da responsabilidade (Estado v.g.) sugerem pelo seu lado, mecanismos de hetero-regulação¹⁶².

De uma maneira geral, parece-nos que todo o arsenal que fundamenta a regulação da comunicação social visa assegurar a sua autenticidade e a liberdade, e garantir ao mesmo tempo a sua responsabilidade. A regulação dos *media* deve visar assegurar uma comunicação social livre e independente de qualquer interesses heterónimos aos mesmos, e garantir a liberdade de expressão e de informação.

¹⁶⁰ Miguel Silva, *Regulação da comunicação social...*, ob.cit., p.2.

¹⁶¹ Joaquim Fidalgo, *O lugar da ética e da auto-regulação na identidade profissional dos jornalistas*, ob.cit., pp. 419ss.

¹⁶² Cfr. Joaquim Fidalgo, *idem*, ob.cit., p. 450.

Como diz Aznar¹⁶³, a desregulação não favorece o aumento da responsabilidade que é exigida aos *media*, pelo contrário, a exigência de responsabilidade tende a passar para segundo plano quando se impõe a lógica imperativa do mercado. Nestas condições, é lógico então pensar que deverá ser o Estado a compensar este défice de controlo de funcionamento dos *media*. Contudo, este autor, como defensor da auto-regulação, relembra que a liberdade de expressão e informação, marco base da liberdade de comunicação social, foram conquistadas como espaço de liberdade vedado a interferência do poder público e seria um retrocesso ao avanço histórico entregar tal regulação ao Estado. Ora o papel do Estado neste caso deve ficar limitado a proteger e salvaguardar direitos básicos que possam estar em perigo ou que tenham sido desrespeitados. O Direito estabelece o mínimo denominador comum que todos os *media* e os seus profissionais devem respeitar e cumprir, mas entre esse mínimo garantido pelo Direito e a ética que deve ser exigida aos *media*, sobra um amplo espaço que não pode ficar dependente da consciência de cada jornalista ou das empresas de comunicação. É aqui que a tarefa da auto-regulação se insere, preenchendo o espaço que dista entre o mínimo regulado pelo Direito e o ideal ético que é exigível à comunicação social¹⁶⁴.

Desta ideia de que na comunicação social, o Estado/Direito deve apenas garantir o mínimo de regulação, caberá então a auto-regulação estabelecer os mecanismos que tornem efectiva a deontologia e a ética, “convertendo-o numa exigência que a sociedade projecta sobre uma determinada actividade social, para além das opções pessoais que podem ser feitas”¹⁶⁵.

Os defensores da auto-regulação, a seu favor, argumentam que este é o tipo de regulação que melhor se ajusta às necessidades e aos valores próprios da comunicação social. Como vantagem deste tipo de regulação, decorre em primeiro lugar, a ideia de que a auto-regulação preocupa-se, acima de tudo, com a promoção dos bens internos da comunicação social.

Para os defensores da auto-regulação, quanto mais a comunicação for regulada pelos seus próprios actores e mais orientada pelos seus valores e bens internos, menos sujeita estará a interesses e fins alheios, sendo por conseguinte, mais livre¹⁶⁶. Neste sentido poderá também falar-se até numa maior eficácia no cumprimento das normas ou qualquer instrução emanada

¹⁶³ No sentido do que aqui fica dito, veja-se Hugo Aznar, *Comunicação responsável...*, ob.cit., p. 11.

¹⁶⁴ Hugo Aznar, *Comunicação responsável...*, ob.cit., pp. 12 e 13.

¹⁶⁵ Cfr Hugo Aznar, *idem*, p. 14.

¹⁶⁶ Veja-se Hugo Aznar, *ibidem*, ob. e loc.cit.

pelos órgãos auto-reguladores, uma vez que são os próprios, livremente, a estabelecer as regras e submeterem-se ao seu controlo.

Apesar de algumas vantagens que são reconhecidas à auto-regulação, ela não é um modelo perfeito de regulação. Joaquim Fidalgo aponta algumas fragilidades e limitações da auto-regulação¹⁶⁷. Uma das primeiras fragilidades que lhe é apontada corresponde a fraqueza deste modelo de regulação à pressão das lógicas do mercado, incidindo a tarefa regulatória a iniciativas superficiais, sem uma real atenção as verdadeiras preocupações éticas, e de fiscalização das condutas menos consentâneas com os valores da comunicação social. Todo o poder conduz a tentação e não seria imaginável se os organismos da auto-regulação aproveitassem de tal situação em favor de proveitos próprios. É o caso, por exemplo, de empresários do ramo da comunicação social e dos próprios jornalistas que se aproveitam dos mecanismos da auto-regulação para tirarem proveitos comerciais ou simplesmente criar “uma boa imagem de si” como um auto-regulador em matérias éticas, respectivamente. Quando os membros das entidades auto-reguladoras desenvolvem estratégias defensivas de interesses próprios, inviabilizando intervenções exteriores com relevância social, dá-se azo à crítica mais expandida da auto-regulação, a ineficácia dos seus mecanismos.

Joaquim Fidalgo reconhece que mesmo que se possa louvar algum mérito aos mecanismos auto-reguladores em relação a outros modelos regulatórios, elas acabam por se render quando não conseguem por termo as derrapagens éticas dos *media*, uma vez que são os próprios mecanismos auto-regulatórios que se deixam desviar dos seus verdadeiros objectivos¹⁶⁸.

Outro ponto sensível nas visões críticas da auto-regulação diz respeito as sanções. Por um lado são os próprios organismos auto-reguladores que não revelam grande capacidade para impor sanções devido a suas tendências mais pedagógicas do que sancionadoras¹⁶⁹. Por outro lado, há vozes que defendem que a falta de sanções materiais (em contraposição com as sanções morais) nos mecanismos de auto-regulação são as causas principais da sua ineficácia, considerando que só por essa via ela terá uma real força dissuasora dos comportamentos eticamente reprováveis¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Joaquim Fidalgo, *O lugar da ética e da auto-regulação na identidade profissional dos jornalistas*, ob. cit., p. 477.

¹⁶⁸ Joaquim Fidalgo, *O lugar da ética e da auto-regulação na identidade profissional dos jornalistas*, ob. cit., pp. 477 e 478.

¹⁶⁹ Neste sentido, Joaquim Fidalgo, *idem*, ob.cit. p. 479, que especifica como exemplo o caso dos conselhos deontológicos dos jornalistas, e aponta mais algumas razões a incapacidade sancionadora desses órgãos.

¹⁷⁰ Joaquim Fidalgo, *idem*, ob.cit., p. 479

Neste sentido, urge a necessidade de leis taxativas e coacções externas que reponham a regulação na linha dos objectivos sociais dos *media*. É neste momento que se apela à intervenção do Estado na regulação da comunicação social, através da hetero-regulação.

A hetero-regulação da comunicação social, como já o vimos, corresponde a um conjunto de medidas legais e mecanismos de fiscalização adoptados em sede de poder público para enquadrar, reger e sancionar o funcionamento dos *media*.

No entendimento de Joaquim Fidalgo¹⁷¹, a intervenção estatal directa no sector da comunicação desdobra-se em três domínios, o económico (pressuposto de que se trata de empresas inseridas num mercado e que como tais devem ser reguladas), o tecnológico, (regulando as infra-estruturas de telecomunicações utilizados pelos *media* electrónicos e gerindo o espaço radioeléctrico que é um bem público), e o mediático (com implicações políticas, sociais e culturais, e preocupado essencialmente com os direitos dos cidadãos). Em relação ao primeiro e ao segundo domínio, não parece haver dúvidas quanto a necessidade da intervenção estadual, já em relação ao último não se pode dizer a mesma coisa.

Augusto Santos Silva entende que a regulação dos *media* no ordenamento constitucional português, vincula a realização de uma constelação de direitos (de acordo com o artigo 39º. da CRP) e não apenas a liberdade de imprensa entendida na versão liberal clássica como direito negativo, contrário a intromissão estatal. A liberdade de imprensa, neste sentido, resulta não só da liberdade de expressão de editores e jornalistas, mas também do direito que o próprio público tem à informação. A regulação ancora no direito de todas as pessoas face aos meios de comunicação social a serem protegidos no seu bom nome, imagem, palavras, reputação, etc.; neste sentido a perspectiva que deve dominar a actividade da regulação dos *media*, deve ser a perspectiva geral dos cidadãos, dos direitos de todos, e não a perspectiva interna dos meios de comunicação social. No entendimento do autor, este é o mais forte fundamento para que a regulação dos *media* seja, do ponto de vista do Estado democrático, uma hetero-regulação¹⁷².

“Numa sociedade democrática, em certos domínios ou certos níveis de funcionamento dos *media*, é difícil recusar liminarmente qualquer tipo de intervenção reguladora por parte do Estado destinada a acautelar o interesse publico”¹⁷³. Uma vez adoptado como pano de fundo da regulação da comunicação social, o “binómio liberdade/responsabilidade” entendemos que

¹⁷¹ Joaquim Fidalgo, *ibidem*, ob.cit, pp. 461 ss.

¹⁷² Augusto Santos Silva, *A hetero-regulação dos meios de comunicação social*, ob.cit. p. 17.

¹⁷³ Joaquim Fidalgo, *O lugar da ética e da auto-regulação na identidade profissional dos jornalistas*, ob.cit., p. 450.

esses dois valores não podem andar dissociados. Os defensores da auto-regulação como já o vimos, quando afirmam que ao Estado cabe garantir o mínimo de regulação e deixar a regulação da ética e da deontologia aos próprios profissionais dos *media* uma vez que estes, alicerçado a própria experiência prática, dispõe de um conhecimento mais profundo das questões sensíveis relativas a comunicação social, pretendem com isso, para além de assegurar uma maior liberdade da comunicação social, evitar que estes sejam sujeitos a fins alheios. Contudo, tal como na hetero-regulação, também, casos há em que na auto-regulação se desviam os objectivos da regulação. Neste sentido, pensamos que na regulação, serão necessários coexistir tanto os elementos auto-reguladores, como os hetero-reguladores para exercerem um controlo mútuo das suas actividades. Por isso, desde logo a nosso ver, na regulação da comunicação social há sempre espaço ao contributo estadual à regulação, seja na tarefa de legislação do sector, seja no exercício do controlo dos mecanismos auto-reguladores.

Em última análise, não podem as entidades hetero-reguladoras funcionalizar o sistema de liberdade e de direitos, pelo contrário, em qualquer Estado de direito democrático, são os direitos liberdades fundamentais que devem moldar a regulação¹⁷⁴. À hetero-regulação, caberá a função de manter sempre presente a ideia de defesa e garantia dos direitos e do interesse geral de todos, e não somente a promoção dos bens internos da auto-regulação. Por outro lado, parece-nos que deve caber à hetero-regulação, a garantia da eficácia dos mecanismos reguladores, uma vez que os mecanismos auto-reguladores desprovidos do poder sancionatório poderão comprometer essa eficácia.

Centramo-nos finalmente na ideia de que para se garantir uma regulação que permita aos meios de comunicação assegurar os seus propósitos sociais e ao mesmo tempo não perder de vista a responsabilidade que lhes são exigidas, deverá haver uma inter-dependência ou uma complementaridade entre os mecanismos de auto e hetero-regulação, porque só assim a regulação se realiza e assegura a liberdade de expressão e informação e o respeito pelos direitos e liberdades fundamentais.

¹⁷⁴ Francisco Pinto Balsemão, Comunicação à II Conferência da ERC, *A regulação como valor num mundo em mudança*, disponível em, <http://www.erc.pt/pt/noticias/francisco-pinto-balsemao-na-conferencia-da-erc>, em 16 de Novembro de 2010.

BIBLIOGRAFIA

Acordo entre a AACS e os operadores nacionais de televisão, de 9 de Julho de 1997, disponível em <http://www.ics.pt/index.php?op=fs&cid=570&lang=pt>

AACS, Colóquio *O Pluralismo na Comunicação Social*, org. Alta Autoridade para a Comunicação Social, 1992

AACS, *Acordo sobre a violência na televisão*, de 10 de Maio de 2000, disponível em, <http://www.ics.pt/index.php?op=fs&cid=225&lang=pt>

AACS, *Balanço do acordo sobre a representação da violência na televisão*, de 25 de Março de 1998, disponível em <http://www.ics.pt/index.php?op=fs&cid=224&lang=pt>

ANDRADE, Manuel da Costa, *Liberdade de Imprensa e Inviolabilidade Pessoal - Uma Perspectiva Jurídico-Criminal*, Coimbra Editora, 1996

AZNAR, Hugo, *Comunicação Responsável, Auto-regulação dos media*, Porto Editora, 2005

BRITO, Iolanda Rodrigues, *Liberdade de expressão e honra das figuras públicas*, Póvoa de Varzim, Coimbra editora, 2010

CORREIA, Luís Brito- *Direito da Comunicação Social*. VOL.I. Coimbra: Almedina, 2000.

CARVALHO, Aberto Arons de e CARDOSO, António Monteiro e FIGUEIREDO, João Pedro, *Direito da comunicação social*, 2.^a edição revista e aumentada, Casa das letras, 2005

CUNHA, Paulo Ferreira da, *Sociedade da Informação e Estado de Direito Democrático, Direito à Informação ou deveres de protecção informativa do Estado*, Revista da FDUP, Edição comemorativa dos dez anos da FDUP, Coimbra Editora, 2006

FARINHO, Domingos Soares, *Intimidade da vida privada e media no ciberespaço*, Coimbra, Almedina, 2006

FERREIRA, Eduardo Paz, *Ensinar finanças públicas numa Faculdade de Direito*, Coimbra, Almedina, 2005

FIDALGO, Joaquim, *O lugar da ética e da auto-regulação na identidade profissional dos jornalistas*, Universidade do Minho, 2006

FIDALGO, Joaquim, *O regresso do Conselho de imprensa?*, Universidade do Minho, 2010, disponível em <http://obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/323/340>

GONÇALVES, Maria Eduarda-*Direito da Informação: Novos Direitos e Formas de Regulação na Sociedade da Informação*. Coimbra: Almedina, 2003

GOMES CANOTILHO, J.J. e MOREIRA, Vital- *Constituição da República*-anotada. Vol. I, Artigos 1º a 107º. Coimbra Editora, 2007. ISBN 9789723214628

GOMES CANOTILHO, J.J. e MACHADO, Jónatas E.M. -“*Reality Shows e Liberdade de Programação*. Colecção: *Argumentum*/ 12. Coimbra Editora, 2003. ISBN 972-32-1159-9

GODOY, Claudio Luiz Bueno de, *A liberdade de imprensa e os direitos da personalidade*, São Paulo, Atlas, 2001

MACHADO, Jónatas, *Liberdade de expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*, (*Studia Iuridica*, 65) Coimbra, Coimbra Editora, 2002

LEITÃO, Luís Menezes de, *A responsabilidade civil das entidades reguladoras*, disponível em <http://icjp.pt/estudos>.

MESQUITA, Mário, *Percepções contemporâneas do poder dos media*, Estudos de Direito da comunicação, Almedina, 2002

MOREIRA, Vital, *Auto-regulação profissional e administração pública*, Coimbra, Almedina, 1997

MOREIRA, Vital e MAÇÃS, Fernanda, *Autoridades Reguladoras Independentes, Estudos e projectos de lei-quadro*, Coimbra editora, 2003

MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, *Constituição da República anotada*, Tomo I, artigos 1.º a 79.º, Coimbra editora, 2005

MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito constitucional*, Tomo IV, 3.ª edição, Coimbra editora, 2000

NETO, Luísa, *Novos Direitos – ou novos objectos para o Direito?*, Editora Universidade do Porto, Junho de 2010

NETO, Luísa, *Relatório com o programa, os conteúdos e dos métodos de ensino da disciplina de Direito da Comunicação Social, Dezembro de 2009* (obra não publicada na totalidade, facultada pela Autora)

PINTO, Paulo Mota, *A protecção da vida privada na jurisprudência constitucional*, Jurisprudência constitucional, Coimbra editora, 2006

Protocolo entre os operadores de televisão e a AACS sobre a violência na televisão, de 18 de Setembro de 2001, disponível em <http://www.ics.pt/index.php?op=fs&cid=226&lang=pt>

ROQUE, Ana, *Comunicação social, Uma experiência de regulação*, Lisboa, Universidade de Lisboa, 2002

ROQUE, Ana, *Regulação do mercado, novas tendências*, Quid Jiris, 2004

SALDANHA SANCHES, José Luís, *A regulação, história breve de um conceito*, Revista da Ordem dos Advogados, Lisboa, 2000

SANTOS, Luís António, *Weblogues em Portugal, Análise exploratória dos efeitos de um novo formato no jornalismo*, Comunicação e Sociedade, Casos em que o jornalismo foi notícia, Porto, Campos das letras, 2007

SILVA, Miguel-*Regulação da Comunicação Social: Razões e perspectivas, Necessidade de regulação*. In: http://www.itd-tdi.org/pt/linhas_investigacao/governacao_politica/regulacao_comunicacao_social_razoes_perspectivas.pdf disponível em 9 de Novembro de 2010

SILVA, Augusto Santos, *A hetero-regulação dos meios de comunicação social*, Comunicação e Sociedade, Volume 11, A regulação dos *media* em Portugal, Campo das Letras, 2007

SILVA, Manuel Lopes da, *A nova regulação dos media*, Aveiro, 2005, disponível em <http://www.bocc.ubi.pt/pag/silva-manuel-nova-regulacao-media.pdf>

Sítios da internet

<http://www.aacs.pt/>

<http://www.dre.pt/>

<http://www.dgsi.pt/home.nsf?OpenDatabase>

<http://www.erc.pt/>

<http://www.obercom.pt/content/home>